

A rendszerváltozás gazdasági joga

AGRÁRIUM

KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS INTEGRÁCIÓ

RENDSZERVÁLTOZÁS:

PIACGAZDASÁG, TÁRSADALOM, POLITIKA

TUDOMÁNYPOLITIKA

TERÜLETFEJLESZTÉS

ÉLETMINŐSÉG

KÖZLEKEDÉS

NEMZETI KULTÚRA

DUNA-VÖLGYI RÉGIÓ

TECHNOLÓGIAI FEJLESZTÉS

KISEBBSÉKKUTATÁS

INFORMÁCIÓS TÁRSADALOM – JOG

FÖLDTUDOMÁNYOK

KISEBBSÉKKUTATÁS



A rendszerváltozás gazdasági joga

A rendszerváltozás gazdasági joga

Általános szerkesztés

Szerkesztette
Dr. Székelyi Zoltán
Szerkesztő
Dr. Székelyi Zoltán

Budapest 2005

MTA Társadalomtudományi Osztály

Magyarország az ezredfordulón
Stratégiai tanulmányok a Magyar Tudományos Akadémián
Műhelytanulmányok

Sorozatszerkesztő
Glatz Ferenc

Olvasószerkesztő
Balogh Margit

Magyarország az ezredfordulón
Stratégiai tanulmányok a Magyar Tudományos Akadémián
Műhelytanulmányok

A rendszerváltozás gazdasági joga

Szerkesztette
Sárközy Tamás

SÁRKÖZY Tamás: A társadalmi és gazdasági fejlődésmenet és stratégiai fejlesztési koncepciója	9
TÖRÖK Gábor: A versenyjogi szabályozásról	35
Yersenyjogunk általános jellemzői • A tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1996. évi LVIII. törvény 36 • A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 38 • Versenyjogunk fejlődése 1996 után 50 • Záró szó helyett 52	
SÁRKÖZY Tamás: A privatizáció jogától az állami vagyon rendezéséig	53
A privatizáció jogának értelmezése 53 • A magyar privatizáció fejlődésmentete 55 • Stratégiai elképzelés: az állami vagyon új jogi rendje 60	
TÖRÖK Gábor: A csődjog fejlődése	63
Csődjogunk fejlődése a rendszerváltozás előtt 63 • Az 1991-es csődjogi szabályozás 70 • Jogfejlődés a csődtörvény után 72 • A csődjog fejlődése és az uniós szabályozás 75	
GLATZ Ferenc Henrik: A bank- és a tőkepiaci szabályozásának fejlődése	79
A bankrendszer szabályozása 1990 előtt 79 • A bankrendszer szabályozása 1990 és 1996 között 82 • A bankrendszer szabályozása 1996 után 84 • Záró szó helyett 86	
GLATZ Ferenc Henrik: A bank- és a tőkepiaci szabályozásának fejlődése	103
A bankrendszer szabályozása 1990 előtt 103 • A bankrendszer szabályozása 1990 és 1996 között 106 • A bankrendszer szabályozása 1996 után 108 • Záró szó helyett 110	

Budapest 2005

MTA Társadalomkutató Központ

A kötet részben az MTA Stratégiai Tanulmányok programjának,
részben az 5/047. sz. NKFP-programjának eredménye.

© Glatz Ferenc Henrik, Török Gábor, Sárközy Tamás, Verebics János, Zumbok Ferenc,
Zsohár András

ISBN 963 508 442 0

ISSN 1419-1822

Kiadja az

MTA Társadalomkutató Központ

Kiadásért felel: Glatz Ferenc, a Nemzeti Stratégiai Kutatási Program elnöke

Borító: Abinéri Gábor

Szedés, tördelés: AbiPrint Bt., Budapest

Nyomdai munkálatok: Folpress Nyomdaipari Kft.

Felelős vezető: Várlaki Imre

Megjelent 18,23 A/5 ív terjedelemben 400 példányban

Tartalom

Előszó	7
SÁRKÖZY Tamás: A társasági és cégjog fejlődésmenete és stratégiái fejlesztési koncepciója	9
A téma körülhatárolása 9 • A magyar társasági jog fejlődésmenete a rendszerváltozásig 10 • Az 1988-as gazdasági társaságokról szóló törvény (a régi Gt.) 21 • A hatályos magyar társasági jog 26 • Egy stratégiai fejlesztési koncepció alapelemei 31	
TÖRÖK Gábor: A versenyjog fejlődése	35
Versenyjogunk általános áttekintése 35 • A tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény 36 • A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 38 • Versenyjogunk fejlődése 1996 után 50 • Zárzó helyett 52	
SÁRKÖZY Tamás: A privatizáció jogától az állami vagyon rendezéséig	53
A privatizáció jogának értelmezése 53 • A magyar privatizáció fejlődésmenete 55 • Stratégiai elképzelés: az állami vagyon új jogi rendje 60	
TÖRÖK Gábor: A csődjog fejlődése	63
Csődjogunk fejlődése a rendszerváltozás előtt 63 • Az 1991-es csődjogi szabályozás 70 • Jogfejlődés a csődtörvény után 72 • A csődjog fejlődése és az uniós szabályozás 75	
GLATZ Ferenc Henrik: A bank- és a tőkepiac szabályozásának fejlődése	79
A bankrendszer szabályozása 1990 előtt 79 • A bankrendszer szabályozása 1990 és 1996 között 82 • A bankrendszer szabályozása 1996 után 91 • A tőkepiac és a tőzsde szabályozása 96	
GLATZ Ferenc Henrik: Biztosítási jog – a rendszerváltozástól az EU-csatlakozásig	103
Társadalombiztosítás, egészségügyi biztosítás – élet-, vagyon-, felelősségbiztosítás 103 • A biztosítási jog 1990 előtt 104 • A biz-	

tosítási jog 1990 és 1996 között 109 • A biztosítási jog 1996 után
110 • A 2003. évi LX. törvény 114

- ZSOHÁR András: A szövetkezeti jog fejlődésének lehetséges útjai 119
A szövetkezeti jogi szabályozás helyzete a rendszerváltozáskor
119 • A modernizáció és a klasszikus megoldások ütközése
1998–2002 121 • Az új szövetkezetekről szóló 2000. évi CXLI.
törvény 124 • A szövetkezeti jogi szabályozás előtt álló
követelmények 130 • A szövetkezeti üzletrészek jogi rendezése
131 • A szövetkezet jogi fogalmának továbbfejlesztése 134
- ZUMBOK Ferenc: Az ingatlan-nyilvántartási jog fejlesztése 137
Visszatérés a telekkönyvhöz? 137 • Történeti fejlődésmenet 138 •
A jelenlegi helyzet elemzése 140 • Ingatlan-nyilvántartás kontra
telekkönyv 142
- VEREBICS János: Az elektronikus kereskedelem jogának fejlődése 149
Tudásalapú gazdaság – a paradigma europaizálása 150 • A „lissza-
boni folyamat” és alapvető célkitűzései 153 • A lisszaboni folya-
mat gazdaság- és jogpolitikai összefüggései 158 • Az e-gazdaság
követelményrendszerének definiálása 162 • Tudásalapú gazdaság
és fenntartható fejlődés 169 • Az e-gazdaság jelene és fejlődési
tendenciái Európában 173 • Közösségi jogalkotás – magyar jogfej-
lődés 181 • Összegzés és kitekintés 191
- A kötet szerzői 204

Előszó

Az MTA stratégiai tanulmányköteteinek sorozatában megjelenő újabb kötet a gazdasági jog területéről értekezik. A kötet részben az MTA Stratégiai Tanulmányok programjának, részben az MTA Társadalomkutató Központ „Rendszerváltás” NKFP-programjának eredménye. A gazdasági jog kilenc területén mutatja be a jogfejlődést. Két alapvető jogterülettel indít, nevezetesen a társasági, illetve cégjoggal, valamint a versenyjoggal, amelyet két „kiegészítő” általános jogintézmény, a privatizáció jogának, illetve a csődjognak az elemzése követ. Ezt követően a gazdasági jog két, ún. különös területére kerül sor: egyfelől a bank-, értékpapír-, tőzsde- és biztosítási jog, másfelől a szövetkezeti és az ingatlanjog területéről. A kötetet egy teljesen új jogterület, az elektronikus kereskedelem jogának elemzése zárja.

Magyarország 2004 májusában csatlakozott az Európai Unióhoz, így a magyar gazdasági jog minőségileg új állapotba kerül. A csatlakozás évében érdemes számot vetni a gazdasági jog egyes kiemelt területeinek fejlődésmentével és hatályos állapotával annak érdekében, hogy stratégiai fejlesztési koncepciót alakítsunk ki gazdasági jogunk hosszú távú fejlesztésének alaptendenciáira nézve.

A tanulmányokban szereplő joganyagot a szerzők 2003 októberében zárták.

Sárközy Tamás
programfelelős

A társasági és cégjog fejlődésmenete és stratégiai fejlesztési koncepciója

A téma körülhatárolása

A gazdasági társaságok a modern gazdasági élet alapvető szereplői. A fejlesztési koncepció középpontjában ennek megfelelően a hagyományos elnevezésén kereskedelmi, modernebb elnevezésén *gazdasági társaságok* joga áll. A gazdasági társaságok jogában Magyarországon – a német jogcsoportba tartozó jogok hagyományaihoz igazodva – formakényszer van: hatályos jogunkban jelenleg idetartozik a közkereseti társaság (kkt.), a betéti társaság (bt.), a közös vállalat (kv.), a korlátolt felelősségű társaság (kft.) és a részvénytársaság (rt.).

A *német jogcsoportba* tartozó jogok eredetileg következetesen igyekeztek elhatárolni a többnyire Kereskedelmi Törvénykönyvbe tartozó kereskedelmi társaságokat és a Polgári Törvénykönyvbe tartozó, modern kifejezést visszavetítve alapvetően nonprofit típusú polgári jogi társasági formákat (kivétel a svájci jog). Időközben azonban ez az elkülönítés egyre viszonylagosabbá vált, különösen azóta, mióta a francia jogból származó egyesülés az európai társasági jog szupranacionális formájává vált. A kölcsönhatások miatt e tanulmányban tárgyalni fogjuk a gazdasági társaságokon túl

- a polgári jogi társaságot (pjt. – Ptk. 568. §),
- a magyar jogban már 1967-ben megjelent, jelenleg ellentmondásosan a Gt.-ben szabályozott kooperációs jogi személyt, az egyesülést (Gt. XIII. fejezet),
- a magyar jogban kialakult sajátos formát, a nonprofit kft.-ként kialakult közhasznú társaságot (kht.).

Bár társulási típusú, de önálló fejlődésmenettel rendelkezik az egyesület, ezért ez kimarad tanulmányunkból. Ugyanakkor a tárgyalás körébe vonjuk a szövetkezeteket, amelyek a német típusú társasági jogokban a kereskedelmi társaságok sajátos formáit képezik. Mivel nem társaságok, nem foglalkozunk az egyéni vállalkozásokkal, az alapítványokkal, a nem társasági jellegű vállalatokkal (például Ptk.-ban egyes jogi személyek vállalata – Ptk. 70. §).

A társasági joghoz, mint anyagi joghoz, szorosan hozzátartozik alaki jogként az ún. *cégjog* is, melyen a cégeljárás és a cégnyilvántartás jogát értjük.

Ez természetesen jelentős leegyszerűsítés, hiszen

- a cégjognak nemcsak eljárási, hanem anyagi jogi vonatkozásai is vannak (például cégnév), továbbá
- cégnek nemcsak társaságok minősülhetnek, végül
- a cégjoghoz sajátos közérdekvédelmi intézmények is kötődnek (például a társaságok törvényességi felügyelete). Ugyanakkor a társasági és cégjog fejlődése jelentős kölcsönhatásokat mutat, a cégjogi technikai fejlődés visszahat a társasági jogra, ezért az együttes tárgyalás indokolt.

A magyar társasági jog fejlődésmenete a rendszerváltozásig

A kereskedelmi társaságok joga 1945-ig

A kereskedelmi társaságokat 1945 előtt a Kereskedelmi Törvénykönyv szabályozta, amelynek eredeti szövegét lényegében a kb. egy évtizeddel korábbi német és osztrák kereskedelmi törvénykönyvek nyomán 1875-ben XXXVII. törvénycikként fogadta el a kiegyezés utáni magyar Országgyűlés. A törvény I. részének VII. címe tartalmazta a kereskedelmi társaságok általános szabályait, mégpedig rendkívül röviden, mindössze három §-ban (61–63. §). Lényegében tehát általános társasági jogi rendelkezésekről, közös szabályokról a Kt. esetében nem lehet beszélni, egyáltalán nem voltak szabályok például a társaságok átalakulására, a vezető tisztségviselők jogállására stb.

A Kt. *formakényszerszert* valósított meg a kereskedelemi társaságok esetében, és négy kereskedelmi társaságot ismert: a közkereseti társaságot, a betéti társaságot, a részvénytársaságot és a szövetkezetet – a betéti társaságot mintegy a közkereseti társaságból, a szövetkezetet pedig a részvénytársaságból ágaztatva el. A Kt. 62. §-a által szabályozott ún. *alkalmi egyesülésről* a törvény kifejezetten kimondja, hogy nem kereskedelmi, hanem polgári jogi társaság. A német kereskedelmi törvénnyel ellentétben a magyar Kt. a *betéti részvénytársaságot* és a *csendestársaságot* nem vette fel a kereskedelmi társaságok közé (utóbbit a korábbi irodalom a társaság és a kölcsön határeseteként inkább a kölcsönhöz sorolta). Ezzel szemben a *szövetkezet* a Kt.-ben szabályozott társaságként kifejezetten az rt.-hez közelített.

A Kt. kifejezetten nem foglalt állást a kereskedelmi társaságok jogi személyisége tárgyában, hanem 63. §-ában akként rendelkezik, hogy a kereskedelmi társaságok cégük alatt jogokat szerezhetnek és kötelezettségeket vállalhatnak, ingatlan javakra tulajdoni és egyéb jogokat szerezhetnek, felperesi és alperesi minőségben perben állhatnak. A bírói gyakorlat a Kt. 63. §-a alapján ténylegesen a kkt.-t és a bt.-t jogi személyként kezelte.

A Kt. I. részének III. címe rendelkezett a kereskedelmi társaság *cégéről*, és tartalmazta a *cégjegyzékre* vonatkozó szabályokat. A cég a kereskedő üzleti

neve, azaz a kereskedőnek azon neve, amelyen üzletét folytatja. A kereskedelmi cégjegyzékeket Magyarországon kezdetől fogva *bíróságok* vezették, mégpedig területileg decentralizáltan. A bíróságon belül az ügyiratok a cégjegyzékvezető kezelésére voltak bízva, és az ügykezelést külön rendelet szabályozta. A bejegyzések ellenőrzését és a közzétételt azonban már nem a bíróság, hanem a Kereskedelmi Minisztériumban tevékenykedő *cégbiztos* végezte. 1945 előtt Magyarországon a cégjegyzékbe való bejegyzés főszabályként csak *deklaratív* hatályú volt. Kizárólag a három ún. testületi jellegű társaság, eredetileg az rt., a szövetkezet, majd 1930 után a kft. jött létre a cégjegyzékbe való bejegyzéssel, azaz ezeknél volt a cégbejegyzés konstitutív hatályú. A kkt. és a bt. definíciójában szerepelt a kereskedelmi ügyletekkel való foglalkozás (Kt. 64., 125. §), ezzel szemben az rt., a szövetkezet és a kft. arra tekintet nélkül minősült társas kereskedőként kereskedelmi társaságnak, hogy az adott társaság célja kereskedelmi ügyletekre irányult-e vagy sem.

A Kt. a kereskedelmi társaságok belső jogviszonyait főszabályként *diszpozitív*, a társaságok harmadik személyekkel szembeni külső jogi viszonyait pedig főszabályként kogens alapon szabályozta. A kkt. és a bt. szabályozásában a jelenlegi magyar joghoz képest az eltérés alapvetően a keletkezés módjában tapasztalható: kkt. és bt. alapításához sem írásbeli szerződés, sem cégjegyzékbe való bejegyzés nem volt szükséges, *teljesen formátlanok* voltak, tehát szóban és ráutaló magatartással is létrejöhetnek. Ha két vagy több személy közös cég alatt kereskedelmi üzletet folytatott, a bírói gyakorlat vélelmezte a kkt. fennállását, és ezáltal a tagok korlátlan és egyetemleges felelősségét a társaság tartozásaiért. Ebből adódott, hogy az erősen a Gesamthand-elv (társasági vagyonegység) alapján álló kkt.-vel szemben a korábbi irodalom a polgári jogi társaságot igyekezett a „societas” modell felé nyomni, és a *polgári jogi társaságot* végül az 1928-as Magánjogi Törvénykönyv Javaslat a francia lazább societas modell szerint szabályozta (1660–1690. §).

Részvénytársaság a Kt. eredeti szabályai szerint csak ún. *szukcesszív* módon nyilvános alapítással jöhet létre, a zártkörűen alapított részvénytársaságot, illetve az egyszemélyes társaságot eredetileg a magyar jog nem is ismerte (Kt. 147–149. §). Az alapítási folyamat lényeges elemei: az alaptőke biztosítása részvényjegyzés útján (legalább hét részvényesre volt szükség), az alapszabály megállapítása (Kt. 157. §), az alapszabály elfogadása az alakuló közgyűlésen, végül az rt. konstitutív hatályú cégbírószági bejegyzése. A Kt. az előtársaság intézményét nem vezette be. Amíg az 1840-es első magyar részvényjogi szabályozásban még csak névre szóló részvény volt, a Kt.-ben a beutatóra szóló részvény is helyet kap, a különleges jogokat biztosító részvényfajták viszont nem szerepelnek.

Az rt. legfőbb szerve a Kt. 176. §-a szerint a közgyűlés (az eredeti szabályozás szerint igen széles hatáskörrel). Kötelező ügyintéző szerv a Kt. 182. §-a szerint az igazgatóság, amely egy vagy több személyből állhatott. A Kt. az igaz-

gatóságot alapvetően törvényes képviselő szervként fogta fel, belső viszonyait alapvetően nem szabályozta (183–193. §). Ugyancsak kötelező szerv volt az rt.-nél a legalább 3 tagból álló felügyelőbizottság, amely kizárólag ellenőrző funkciót töltött be (194–196. §). Kötelező könyvvizsgálat a Kt. létrejöttének időszakában még nem volt.

A Kt. 163. §-a a részvényeseknek még *dologi jellegű jogot* adott az rt. vagyona, kimondva, hogy e részvényesek részvényeik névértéke arányában tulajdonosai az rt. vagyonának. A bírói gyakorlat azonban egyre úgy alakult, hogy az rt. mint jogi személy tulajdonosa a saját vagyonának, és a részvényesek csak *kötelmi jellegű igény*rel rendelkeznek – mégpedig csak az rt. megszűnése esetén – a fennmaradó vagyona.

A szövetkezetet a Kt. 223. §-a úgy definiálta, hogy meg nem határozott tagokból álló, az rt.-vel ellentétben nem fix vagyonnal (alaptőkével) alakuló olyan társaság tekintendő szövetkezetnek, amely tagjai hitelének, keresetének vagy gazdálkodásának közös üzletkezelés mellett, illetve a kölcsönösség alapján való előmozdítására alakul. A szövetkezetnek eleve számos faja alakult ki egymástól relatíve távol eső területeken: „hitelegyletek” (hitelszövetkezetek), fogyasztási és beszerzési szövetkezetek stb. A szövetkezet kereskedelmi társaság, amelynek szabályozása az rt.-t követi (egyes esetekben az rt. szabályok mögöttes jogterületet képeznek), de ugyanakkor a Kt.-ben a *szövetkezet kooperációs társaság is*, amelynek szabályozása az *egyesületi szabályozásból* is vesz át elemeket. A szövetkezet felépítése is rt.-szerű: közgyűlés, igazgatóság, felügyelőbizottság.

A kereskedelmi társaságok fejlődése 1945-ig lényegében *két vonalon* haladt: bírói jogfejlesztéssel, illetve a külön törvények létrehozása útján.

A bírói jogfejlesztés alapvetően a *hitelező- és a közérdekvédelem* biztosítása irányába haladt, részben a cégtalalom kiépítésével, részben a részvénytársasági szabályozás elmélyítésével, amely utóbbi körébe felsorolható a részvényjegyzés komolysága érdekében a részvényjegyzés bírói felügyeletének kiépítése, a közgyűlési határozatok megsemmisítési okainak kimunkálása, az alaptőke-emelés Kt.-ből hiányzó előfeltételeinek meghatározása, a mérlegvalódiság elvének érvényesítése, az igazgatóság és a felügyelőbizottság reális szerepének meghatározása (főleg a kártérítési perek gyakorlatában), a vezérigazgató önálló szerepének kialakítása stb. A bírói gyakorlatot jelentősen befolyásolta a színvonalas kereskedelmi jogi irodalom, főleg Nagy Ferenc és Kuncz Ödön munkássága.

A *speciális törvényekkel való továbbfejlesztés* körében megemlítendő különösen az 1984. évi VII. törvényben foglalt ipartörvény és novellái (1922. évi XI. és 1936. évi VII. törvény), a mérlegvalódiság elvet erőteljesebben érvényesítő 7000/1925. PM számú rendelet, a szövetkezeti központkényszert bevezető 1898. évi XXIII., 1920. évi XXX., illetve 1924. évi XVIII. törvény. Különös jelentőséggel bírt az 1930. évi V. törvény, amely intézményesítette a magyar társasági jogban a korlátozott felelősségű társaságot és a csendestársaságot.

A korlátolt felelősségű társaság definíciója az 1930. évi V. törvény 1. §-ában szinte szó szerint megegyezik az 1988-as Gt. 155. §-ában, illetve az 1997-es Gt. 121. §-ában megállapított definícióval. A törvény a társasági szerződés érvényességéhez közokiratot, illetve ügyvédileg ellenjegyzett magánokiratot követel meg, és a társaság a cégbejegyzéssel jön létre. Az 1930. évi V. törvény 16. §-a még *kizárta az egyszemélyes kft. létrehozását*. A törvény meghatározta a törzstőkeminimumot, az apport és a pénzbeli betét arányát legalább 70-30%-ban állapította meg azzal, hogy az apport „értékelhető dolog vagy vagyonyjog” lehet. A tagok törzsbetétje alapozza meg a tagok üzletrészt (20. §), amelynek külsők részére való értékesítésénél a tagot elővásárlási jog illeti meg. A kft. részére a saját üzletrésszerzést a törvény 35. §-a a általános jelleggel megtiltotta.

A kft. alapvető szerve a taggyűlés, operatív ügyvezető szerve az egy vagy több ügyvezető. A felügyelőbizottság csak meghatározott esetekben volt kötelező, például akkor, ha a tagok létszáma a 25 főt meghaladta (tagmaximumot a törvény nem ismert). Az 1930. évi V. törvényben jelenik meg először a magyar társasági jogban a *hites könyvvizsgáló*, mint a társaság szerve, mégpedig fakultatív szervként (75. § – a hites könyvvizsgálatokról a 45 0000/1931. IM számú rendelet rendelkezett). A törzstőke felemelése és leszállítása ebben a törvényben a társasági szerződés módosításaként jelentkezik (76–81. §). A törvény újdonsága volt az átalakulás jogintézményének megjelenése is a 103–105. §-ban, mégpedig úgy, hogy rt. vagy szövetkezet alakulhat át kft.-vé.

A Kt. – az 1930-as novellával beemelt – 122–155. §-a szabályozza a csendes-társaságot, amelyet a bt.-hez hasonlóan formátlan szerződés hozott létre.

Társasági jog a szocializmusban

A Szovjetunióból importált tervgazdasági szisztéma az *államosítások* folyamatában alakult ki (1946–1949). A Kereskedelmi Törvénykönyvet ugyan nem helyezik hatályon kívül (az 1947-es – kiscgazda-kommunista kompromisszumon alapuló, összességében még polgári jellegűnek mondható – szövetkezeti törvényt is csak az 1960. évi 11. tvr., a Ptké.), de gyakorlatilag a társaságok kiszorulnak a gazdasági életből, kizárólag az intézménytípusú (nem társasági formájú) állami vállalatok működnek.

Az 1959-es Ptk. „eredeti” rendszere

Az 1950–1960 közötti időszak a „klasszikus” direkt szocialista tervgazdálkodás kora, amelyet jogilag a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény zár le. A Ptk.-ban az állami vállalat a jogi személyek alapvető fajtája (Ptk.

31–38. §), amelyet a törvényhozás mintául használ fel más jogi személyek (mint például a társadalmi szervezetek vállalatai) szabályozásánál [Ptk. 70. § (2) bekezdés]. Az *állami vállalat ún. intézménytípusú jogi személy*, maga az állam pedig az állami alapítású jogi személyektől elkülönülő különleges önálló jogalany (tehát nem jogi személy), az alapítványt viszont törölték a jogi személyek katalógusából. A szövetkezet megszűnik kereskedelmi társaság lenni, és egyetlen olyan jogi formaként működik, amelyben állampolgárok közös gazdálkodás céljára jogi személy szervezetet hozhatnak létre (Ptk. eredeti 43–64. §). A Ptk. miniszteri indokolása élesen elkülöníti a szövetkezetet egyfelől a nem jogalany polgári jogi társaságoktól, másfelől pedig a gazdasági tevékenység folytatására nem jogosult egyesületektől, amely utóbbiak igen szűk körre szorított szervezeteiből a törvény kiemelte az ún. *társadalmi szervezeteket* (Ptk. eredeti 68–80. §). A Ptk. szövetkezeti részében jelenik meg először törvényi szinten a társaság szó helyett a társulás terminológiája [Ptk. eredeti 44. § (1) bekezdés] és a Ptk. 43. § (1) bekezdése azt is szükségesnek látja kimondani, hogy a szövetkezet kizsákmányolónak minősíthető gazdasági tevékenységet nem folytathat.

Az 1959-es Ptk. előkészítése során felmerült, hogy a lényegében csak állampolgárok által köthető (a Ptk. 571. §-ának eredeti szövege a „felek” kifejezést használja, tehát elvileg bármely jogalany részt vehet polgári jogi társaságban) *társasági szerződést* nem szabad a Ptk.-ban „elismerni”, mert általában alkalmas arra, hogy erősítse a magántulajdoni viszonyokat. A többségi álláspont azonban az volt a Ptk. miniszteri indokolása szerint, hogy „olyan szabályzásra kell törekedni, amely a kapitalista tendenciák megvalósulását gátolja, egyben nem akadályozza fejlettebb gazdaságszervezeti formák kialakítását” – értve ez alatt elsősorban a szövetkezetet. A Ptk. kötelmi része a visszerhes szerződések végén a XLVI. fejezetben az 571–578. §-ban szabályozta a polgári jogi társaságot azzal, hogy kereskedelmi célokra nem alakulhat, kizsákmányoló tevékenységet nem folytathat [571. § (2) bekezdés].

Ami a kereskedelmi társaságokat illeti – a betéti és a csendestársaság kivételével, amelyek a szocialista ideológia szerint eleve kétes tőkés manipuláció eszközének minősültek – a Ptk. melléklete hatályban tartotta ezeket a formákat (azaz a kkt.-t, az rt.-t és a kft.-t) a Kereskedelmi Törvénykönyvből. E formák gyakorlati alkalmazásra azonban alig kerültek az 1968-as gazdasági reformig (megtartotta például a társasági formát néhány nem államosított joint venture vállalat – például a svéd társtulajdonú SKF).

A Ptk. hatálybalépése nem érintette a cégjegyzék vezetéséről szóló 36 000/1946. (VI. 25.) IM-rendeletet, amely már erőteljesen „módosította” a Kt. vonatkozó rendelkezéseit, például a cégbiztos intézménye elhalt. A cégjegyzék és a cégbíráskodás persze a gyakorlatban alig működött, a vállalati nyilvántartást államigazgatási szervek vezették [lásd a 199/1950. (VIII. 6.) MT rendeletet].

A gazdasági reform „társulási joga” (1967–1979)

Az alapvető változás az 1960-as években, az ún. *szocialista gazdasági reformokkal* következett be, amelyek „társulás” elnevezésen lehetővé tették a társaságok létrehozását az állami és szövetkezeti szektorban is.

A magyar „szocialista” társulási jog egyik alapvető sajátossága, hogy a *szövetkezeti szektorból*, illetve az *agrárszektorból* keletkezett. Már 1961-ben – amikor a tsz-szervezés még alig fejeződött be – a 10/1961. (IV. 30.) FM rendelet lehetővé tette a mezőgazdasági termelőszövetkezet részére mind az „egyszerű”, mind a jogi személyiséggel rendelkező társulást. Mindezt ideológiailag persze nem társasági jogként, hanem a szövetkezeti tulajdon „össznépiesedésének” egyik jeleként értékelték, igyekezve elszakítani a Ptk.-tól, és sajátos *termelőszövetkezeti jogi intézményként* felfogni. Már az 1966-os KB-határozattal elfogadott „új gazdasági mechanizmus” jegyében a mezőgazdasági termelőszövetkezetekről szóló 1967. évi III. törvény egyrészt jelentősen megnövelte a szövetkezeti autonómiát, másrészt egy viszonylag részletesen kialakított „társulási jogot” tartalmazott három formával: *egyszerűbb gazdasági együttműködés* (polgári jogi társasághoz közelített tartalommal), *termelőszövetkezeti közös vállalkozás és szövetkezeti közös vállalat*, utóbbi kettő sui generis jogi személyként. Ekkor már a termelőszövetkezeti társulásokban nemcsak mgtysz-ek, hanem más szövetkezetek és állami vállalatok is részt vehettek.

Kicsit előregurorva a jogfejlődésben, később az 1970. évi 19. tvr. már megkísérelte beintegrálni a szövetkezeti társulásokat az egységes vállalati társulási jogba, ez a folyamat az 1977. évi IV. törvénnyel végrehajtott Ptk.-módosítással, illetve az 1978. évi 4. tvr.-rel be is fejeződött. Emellett Magyarország volt az egyetlen szocialista ország, ahol a szövetkezeti önkormányzat alapelvét erőteljesen érvényesítve 1971-ben *általános szövetkezeti törvény* született (1971. évi III. törvény), és a szövetkezet, mint a közép- és kisvállalat jellegzetes formája, az Alkotmány szerint elvileg az állami tulajdonnal *egyenrangú* társadalmi tulajdonformaként elterjedt az ipar, a kereskedelem és a szolgáltatás teljes területén. A szövetkezeten belül pedig megjelentek olyan belső formák, melléküzemágak, szakcsoportok, amelyek már a privát társas kisvállalkozás úttörői voltak – a jelenlegi magyar vállalkozók legidősebb nemzedéke e körből származik.

Az 1968-as gazdasági reformokhoz kötődő 1967–1968-as „társulási” szabályozás több vonalon épült ki:

a) Az állampolgárok viszonyaira modellezett *polgári jogi társaság* Ptk.-beli szabályainak 1967. évi 39. tvr.-rel való módosításával tették lehetővé, hogy „szocialista gazdálkodó szervezetek” is polgári jogi társasági szerződéseket kössenek.

b) Az állami vállalati kormányrendelet [11/1967. (V. 13.) Korm. rendelet IX. fejezete] a jogi személy *közös vállalatot* – szemben az 1967. évi III. törvény-

ben önállóan szabályozott szövetkezeti közös vállalatokkal – rt. és kft. fel-
élesztésével kívánta jogtechnikailag bevezetni. Ezek a formák azonban a szo-
cialista állami vállalatok kooperációjára eleve nem voltak alkalmasak, ezért a
301/1968. IM-PM közlemény „átértelmezte” e két kereskedelmi társaság
1945 előtti szabályait, sok helyen – a már említett cégeljárási rendelethez ha-
sonlóan – kifejezetten rontva a korábbi törvényi előírásokat.

c) A hivatkozott vállalati kormányrendelet VII. fejezete új típusú társasági
formát vezetett be az *egyesüléssel*, amelynek *nem adott jogi személyiséget* és
kellő tartalmi szabályozást. Az egyesülések trösztpótló intézményként léptek
be a magyar gazdaságba (az egyesülések fele nem önkéntes, hanem kényszer-
egyesülés volt), és így a jogi személyiség hiánya ezeknél különösen anakronisz-
tikusan hatott. (A gyakorlatban ténylegesen jogi személyként működtek, és a
jogirodalom is igényelte jogi személységük elismerését.)

d) Külön jogszabályokkal speciális társaságok kerültek szabályozásra, így a
külkereskedelmi és a belföldi iparvállalatok, ún. pool és amata típusú *külke-
reskedelmi társaságai* a 32/1967. (IX. 23.) Korm. rendelet alapján, *kutatási-
fejlesztési társulások* az 1/1968. (I. 11.) OMFB rendelet alapján.

Bár a társulások jövedelemszabályozási, munkaügyi, számviteli és egyéb
gazdasági problémái eléggé rendezetlenek voltak, a társulások 1968 után ro-
hamosan terjedtek a gyakorlatban, például 1968-ban azonnal kb. 20 ügynöki
vállalat alakult rt. vagy kft. formájában. Mindez arra késztette a jogalkotást,
hogy létrehozza a *gazdasági társulások első egységes szabályozását az 1970.
évi 19. törvényerejű rendelettel*. E tvr.-hez már a jogágazati komplexitást is
biztosító pénzügyi és munkaügyi végrehajtási rendeletek is kapcsolódtak
[14/1971. (III. 27.) PM rendelet, 5/1972. (III. 2.) MüM rendelet].

A gazdasági társulások 1970. évi első egységes szabályozása létrehozta az
„állampolgári polgári jogi társaság”, „vállalati jogi” megfelelőjét, az ún. *egysze-
rű társaság* formájában. A kereskedelmi társasági formában működő *közös
vállalatokkal szemben* a közös vállalatnak az 1970. évi 19. tvr. már önálló jogi
szabályozást adott, és ezt követően a közös vállalat már a szocialista társulási
jog alapvető jogi személy társaságként jelentkezett. 1972-ben bűjtatottan, egy
pénzügyminiszteri rendelettel [28/1972. (X. 3.)] a nyugati betársulás intézmé-
nyét is legalizálták: külföldiek magyar állami vállalatokkal és más gazdálkodó
szervezetekkel társulhattak a Kt. szerinti kft. és rt. formájában, illetve az új kö-
zös vállalati formában.

Átfogó változást az 1967–1970 között kiépült társulási jogon a Ptk. 1977.
évi IV. törvénnyel való intézményes módosítása és a gazdasági társulásokat
komplex jogági jelleggel rendező 1978. évi 4. tvr. hozott. A gazdasági társulá-
sok mindenekelőtt mind jogi személy, mind „egyszerű” társasági szerződés
formájukban *bekerültek a Ptk.-ba*, sőt a Ptk. 91. §-a az állami és a szövetkeze-
ti tulajdon mellett a társulási tulajdont is – mint önálló, bár másodlagos – tár-
sadalmi tulajdonformaként szabályozta. A Ptk. 57. §-a szerint jogi személyek

társulási szerződéssel önálló jogi személyként működő gazdasági társulásokat hozhatnak létre, amelyek vagy közös gazdálkodás folytatására, vagy tevékenységük összehangolása útján a tagok gazdasági érdekeinek előmozdítására irányulnak. A gazdasági társulások három jogi személy alfaja, nevezetesen a kft.-t helyettesítő ún. *betéti társulás*, a tagok kezesi felelőssége mellett működő *közös vállalat*, és a jogi személy kooperációs társulásként végre elismert (és szintén a tagok kezesi felelőssége mellett működő) *egyesülés* a szövetkezet után a jogi személyek fajairól szóló fejezet 6. pontjában került be a Ptk.-ba. A jogi személyiség nélküli társaságok nem a Ptk. személyi részébe, hanem a kötelmi különös részbe kerültek.

Az „egyszerű” vállalati társulások bekerülése a Ptk. kötelmi különös részébe a XLVI. fejezet szerkezetének átfogó módosítására vezetett. A XLVI. fejezet címe „Társaság”-ra változott, amelynek alapformája a jogi személyek, elsősorban pedig a gazdálkodó szervek által alapítható *gazdasági társaság* lett (568–572. §). A gazdasági társaság igen flexibilis szabályozást kapott: közös vagyonnal rendelkező, illetve ilyen vagyon nélküli kooperációs társaság egyaránt lehetséges, a gazdasági társaság működhet a tagok közös neve alatt, illetve ilyen közös név nélkül. A gazdasági társaságot követi a *polgári jogi társaság*, amely nemcsak az állampolgárok egymás közti viszonyában, hanem az állampolgárok és jogi személyek egymás közti társulásaira is alkalmazásra kerülhet (573–574. §). A korábbi helyzet megfordult: most már a *gazdasági társaság a mögöttes jogterülete a polgári jogi társaságnak*, amely ugyancsak működhet közös név alatt vagy anélkül. Végül a bírói gyakorlat eredményei alapján bekerült a Ptk.-ba az *építőközösség* (575–577. §) – amely a gazdasági társaságnak és a polgári jogi társaságnak egyaránt lehet alete – továbbá kvázitársaságként a *közös háztartásban élők vagyoni viszonyai* (Ptk. 578. §).

A Ptk. mind a jogi személy, mind a nem jogi személy társulásoknál (már csak a jogi személyeket nevezi a törvényhozó társulásoknak, a jogi személy nélküliek a társaságok) *csak a legalapvetőbb szabályokat* tartalmazza, az átfogó és egyben jogágilag komplex szabályokat a gazdasági társulásokról szóló második egységes szabályozás, az 1978. évi 4. tvr. foglalta magába. Az 1978. évi 4. tvr. a polgári jogi társaságot nem szabályozza, *hatálya csak a szocialista gazdálkodó szervezetekre (jogi személyekre)* terjed ki. Az állampolgárok tehát jogi személy társulást – sem egymás közt, sem jogi személlyel együtt – még nem alapíthattak. A gazdasági társulások továbbtársulása az 1978. évi 4. tvr. 19. §-a szerint csak miniszteri engedély alapján volt lehetséges. A társulási tvr.-hez széles körben fűződtek végrehajtási rendeletek – az általános végrehajtásról a 7/1978. (II. 1.) MT sz. rendelet, a pénzügyi végrehajtásról a 12/1978. (IX. 5.) MüM sz. rendelet rendelkezett. Végül megjelennek már a klasszikus társasági jogra emlékeztető olyan elemek is, mint a gazdasági társulások „felszámolásáról” szóló 20/1978. (IX. 5.) PM sz. rendelet.

Az 1977–1978-as szabályozás már *viszonylag egységes és fejlettebb társasági jogra utal*, bár az állami vállalatokra emlékeztető, illetve a szocialista ideológia folytán a hagyományos tőketársasági elemeket korlátozni kívánó előírások változatlanul erősen érvényesültek. Ennek klasszikus esete a *betéti társulás*, amelyet a törvényhozás 1977–78-ban kiemelt a közös vállalatból. A betéti társulás nem a betéti társaságot, hanem a kft.-t kívánta pótolni, hiszen a tagok kezesi felelőssége mellett működő közös vállalattal és egyesüléssel szemben a tagok jogszabálytól eltérő rendelkezése hiányában csak „betétjük összegéig felelnek”. A betéti társulás azonban nem minősült kft.-nek (a kft. a Kt. alapján önállóan fennmaradt nemzetközi relációban a külföldi taggal rendelkező vegyes vállalatokra nézve), hanem az 1978. évi 4. tvr. önállóan szabályozza. A szocialista ideológia ellenszenvét az is mutatja, hogy a 2008/1978. (II. 1.) Korm. határozat lényegében kötelezővé tette, hogy a betéti társulás tagjai pótbefizetési kötelezettséget vállaljanak, azaz lerontotta a korlátolt felelősséget. Mind a három jogi személy gazdasági társulás egyébként *koncessziós rendszerben* működött, és a gazdaságirányítási egyedi engedélyezés során egészen 1988-ig a betéti társulással szemben a közös vállalatot preferálták.

Az 1978. évi 4. sz. tvr. nem érintette a már kereskedelmi társaság formában működő közös vállalatokat, de 1978. március 1-je után főszabályként rt. vagy kft. csak külföldi tag részvételével volt alapítható. A gazdasági társaság és a polgári jogi társaság újraszabályozása folytán a kkt. belföldi alkalmazási lehetősége ugyancsak megszűnt [1978. évi 2. sz. tvr. 25. § (1) bekezdés b) pont]. A külön szövetkezeti társulási jogot pedig – néhány részletszabály kivételével, mint említettem – 1979. január 1-jével szintén felszámolták.

Az egyesülés az 1977–78-as szabályozással végképp elvált az egyszerű társaságoktól, a jogi személyiség nélküli kooperációs társaság pedig a gazdasági társaság alfajává vált. Az egyesülés egyértelműen jogi személy kooperációs társaság, amelynek kényszeregyesülési formáját az 1977–78-as szabályozás megszüntette. Így az egyesülés és a tröszt (mint összetett állami vállalat) jogi formája *végképp különvált*. Az egyesülés tagjainak korábbi egyetemleges felelősségét kezesi (a bírói gyakorlat szerint vagyonaránylagos és nem fejenként egyenlő) felelősség váltotta fel. [Az egyesülésnek két speciális válfaja is szabályozottá vált: a 30/1979. (IX. 27.) MT sz. rendelettel intézményesített kutatási-fejlesztési-termelési egyesülés, valamint az agráripári egyesülés.] A jogi személyiség nélküli gazdasági társaságnak ugyancsak kialakult egy vagyonegyesítés nélküli kooperatív válfaja, így 1977–78-ban a *kooperációs társaságokat Magyarországon átfogó módon rendezték* (ezekhez igazodott a kutatási-fejlesztési, esetleg kutatási-fejlesztési-termelési, illetve a külkereskedelmi társaság).

A társulási szerződésre vonatkozó szabályozás általában *diszpozitív* volt. Ugyanakkor a jogi személy gazdasági társulást a vállalati nyilvántartásba (a betéti társulást a cégjegyzékbe is) be kellett jegyezni. Az engedélyezésnél azon-

ban a tvr. 6. §-a kimondja, hogy az alapítás jóváhagyása csak akkor tagadható meg, ha a szerződés jogszabályba ütközik, vagy sérti a népgazdaság érdekeit. A társulás tehát kvázi vállalati alanyi joggá vált, és a *koncessziós rendszerbe kezdett beépülni a normatív feltételek rendszere*. A tvr.-t végrehajtó 7/1978. (II. 1.) MT sz. rendelet 6. §-ában már versenyjogi megfontolások is megjelennek: a társulási szerződés akkor is sérti a népgazdaság érdekeit, ha a gazdasági verseny mások érdekeit sértő korlátozásra irányul. A gazdasági társulások felügyelete is – bár államigazgatási szervek látják el – alapvetően törvényességi jellegű, amelyben az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseit kellett alkalmazni.

A jogi személy társulások taggyűlését a törvényi szabályozás – zavaró módon – igazgatótanácsnak nevezi [bár a tagok küldötteiből áll – Ptk. 59. § (3) bekezdés]. Az igazgatótanács tagjaiból szűkebb körű igazgatóságot is választhat. Az igazgatótanácsban az 1978. évi 4. sz. tvr. 11. §-a már kisebbségvédelmet is intézményesít. Viszont az igazgató általi egyszemélyes ügyvezetés az állami vállalatokra emlékeztet (Ptk. 60. §, 1978. évi 4. sz. tvr. 16–18. §).

Az államigazgatási törvényességi felügyelet súlyos törvénysértés esetén jogosult a társulás feloszlatására is. Az önkéntes megszüntetés esetén „felszámolásra” kerül sor a szövetkezeti szabályok mintájára – a 20/1978. (IX. 5.) PM sz. rendeletben megállapított szabályozás mai szemmel nézve inkább végelszámoláshoz közelített, mint a felszámoláshoz.

Ha a gazdasági társaság *közös név* alatt működik, a társaság tartozásaiért a tagok közvetlenül, korlátlanul és egyetemlegesen felelnek [Ptk. 568. § (4) bekezdés]. A közös név alatt működő társaságot be kellett jegyezni a cégjegyzékbe. Elvileg a gazdasági társaság átveheti a társulások szervezetét: tagokból álló igazgatótanácsa, igazgatója lehet, ez azonban nem kötelező [Ptk. 569. § (1) bekezdés].

Polgári jogi társaság formájában állampolgárok egymással, illetve jogi személyekkel társulhattak. Polgári jogi társaságban a felek arra vállaltak kötelezettséget, hogy gazdasági tevékenységet igénylő közös céljuk elérése érdekében együttműködnek, és az ehhez szükséges vagyont rendelkezésre bocsátják. A társaság főszabályként feltételezi a tag vagyoni hozzájárulását, közös vagyon nélküli kooperációs társaság pedig nem lehetséges. Polgári jogi társaság létrehozásához nem kellett írásbeli forma (de például az építőközösségi szerződéshez igen). Ha azonban a társaság közös név alatt működött, úgy a Ptk. 573. § (2) bekezdése szerint – ide nyúlhatott vissza 1988-ban a Gt. – ügyvédi munkaközösség vagy jogtanácsos által „ellenjegyzett” okiratra volt szükség (itt jelent meg először a Gt. után általánossá váló ellenjegyzés kifejezés, tartalmi magyarázat nélkül).

Az 1977–78-as törvényhozás tehát kiépítette Magyarországon a szocialista piacgazdasághoz illő szocialista társulási jogot, amelyre 1988 utáni társasági törvényhozásunk több vonatkozásban támaszkodhatott – lásd különösen a

közös vállalat és az egyesülés szabályozását. Ez a társulási jog azonban a szocialista ideológia által bekényszerített társasági jog volt, amely ideológia jogilag elsősorban szektorális jellegben nyilvánult meg. Emellett a kereskedelmi társasági formák csak a külföldi (ténylegesen a nyugati) vállalatokkal való társulásra voltak használhatók, állampolgárok a szövetkezeti forma kivételével jogi személy társulást nem hozhattak létre, a polgári jogi társaság jelentősebb gazdasági akciókra nehezen volt felhasználható, állampolgárok csak polgári jogi társaságban társulhattak jogi személyekkel.

Kisvállalkozási társasági jog (1979–1981)

Az 1967–68-ban még igen szegényes állampolgári társasági jog megerősítésére az 1979–1981 közötti kisvállalkozási reformmal került sor. E körbe nemcsak társasági jellegű intézmények tartoznak, hanem például az üzletbérletek különböző szerződéses formájának kialakulása (ún. szerződéses üzemeltetés), a kisipar és a kiskereskedelem lehetőségének bővítése, avagy a kisvállalat és a leányvállalati intézmények megjelenése az állami szektorban. Jelentős változás következett be a szövetkezeti szektorban is a 26. és 27/1981. (IX. 5.) MT rendeletekkel: részben a szövetkezeti szakcsoportok szövetkezeti körén kívüli terjeszkedésével, részben a szakcsoportok kvázi jogalanyiségének elismerésével (a szövetkezet és a szakcsoport egymással szerződést kötött), részben a kisszövetkezet intézményének megjelenésével, amely a szocialista szövetkezeti jog olyan alapeszméjét törte át, mint az oszthatatlan szövetkezeti vagyon. *A kisszövetkezet már valódi jogi személy gazdasági társaságként jellemezhető.*

A legnagyobb változás azonban az 1981. évi 15. tvr.-rel és ennek alapján a 28/1981. (IX. 18.) MT rendelettel következett be, amely egyrészt a polgári jogi társaságot (pjt.), illetve annak alfajaként a *gazdasági munkaközösséget* (gmk) tette alkalmassá állampolgári gazdasági vállalkozások számára, másrészt a közkereseti társaság „szocialista” válfaját honosította meg a vállalati gazdasági munkaközösségek (vgmk) formájában. Az ún. „önálló” *gazdasági munkaközösségek tagjai* és alkalmazottai számát a jogszabály összesen 30 főben maximalizálta, amely már kisvállalati nagyság. Ilyen méretű privát vállalkozás – talán Kínát leszámítva – elképzelhetetlen volt más szocialista országban még az 1980-as évek végén is. A magánkereskedelemben viszont nem a gmk, hanem a pjt. terjed el, lényegében az 1982. évi 7. sz. tvr. alapján.

A gmk-k is rohamosan szaporodtak, de a legnagyobb sikert egy „áltársasági” intézmény okozta, nevezetesen a vállalati gazdasági munkaközösség, amely jogi személy felelősségvállalásával működő gazdasági munkaközösségként az 1988-as Gt.-be is bekerült. A vgmk-k a gmk alapváltozatával szemben nem voltak valódi magánvállalkozások, hiszen a vgmk-k vagyonát az (állami)

vállalat biztosította, és az anyagi felelősséget is a vállalat viselte a közös vállalkozásért. Ugyanakkor a vállalat munkavállalói tagjai voltak – munkáltatójukkal együtt – e társaságnak. E több tízezer társaság határán álló intézményben rengeteg magyar állampolgár tanulta meg a társasági alapismereteket. A jogi szabályozásban viszont egy rendkívül nehezen kezelhető négyes jogszabályi lánc keletkezett: gazdasági társaság mint alapeset + polgári jogi társaság + gazdasági munkaközösség + vgmk.

Az 1977–78-as, de különösen az 1981-es társasági szabályozás nagyobb jelentőséget adott – természetesen csak a vállalati nyilvántartás *mellett* – a *cégbírászkodásnak és a cégjegyzéknek*. Az 1980-as évek elején a kkt., a kft. és az rt. mellett be lehetett (kellett) jegyezni a cégjegyzékbe az egyéni kereskedőt, a közös név alatt működő gazdasági társaságot, a közös név alatt működő polgári jogi társaságot, a gazdasági munkaközösséget és a betéti társulást.

Az 1988-as gazdasági társaságokról szóló törvény (a régi Gt.)

Az egységes társasági törvény gondolata már az 1984–85-ös állami vállalati forma kapcsán felmerült. 1987 nyarán lényegében a vegyes vállalatok szélesebb körű létrehozására irányuló nemzetközi pénzügyi nyomás kényszerítette ki a társasági törvény előkészítésének tényleges megkezdését. Emellett a Gt.-nek közvetlen előzménye, hogy az 1985. évi 16. sz. tvr. újraszabályozta a bírósági cégnyilvántartást – ezt váltotta fel a Gt.-hez kapcsolódóan az 1989. évi 23. sz. tvr. (Ctvr.) –, amely a cégeljárási jog átfogó újraélesztését jelentette. Az 1986. évi 34. sz. tvr. lehetővé tette, hogy tisztán belföldi jogi személyek is létrehozzanak az 1875. évi Kt. szerint részvénytársaságot, illetve kft.-t, az 1987. évi 28. sz. tvr. szerint pedig legalább egy jogi személy tag esetén természetes személyek is alapíthattak kft.-t.

A még a szocialista piacgazdaságban kialakult, előző fejezetben tárgyalt társulási jog előkészítette, hogy már 1988-ban létrejöjjön a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény, amely – bár tulajdonjogi vagy alkotmányt módosító rendelkezést nem tartalmazott – többé-kevésbé nyilván túllépett a szocialista gazdasági rendszeren, és irreverzibilis folyamatokat indított el a polgári piacgazdaság és a magántulajdon intézményesítése felé.

Az 1988-as Gt. nem vitásan még a *szocialista piacgazdasági koncepció* jegyében született, tudniillik a társasági jogot az állami vállalatok, illetve a szövetkezeti jog mellé helyezte mintegy *harmadik szektorként*, de már ún. *vegyes gazdaságot* képezve. A társasági szektor részben a) az állami vállalatok, illetve a szövetkezetek egymás közti közös vállalkozásaiból, részben b) a „magánszemélyek” egymás közti, illetve jogi személyekkel való vállalkozásaiból, részben c) külföldi befektetők magyar jogi személyekkel, illetve természetes személyekkel való joint venture-iből („vegyes vállalatok”) állt volna. A korábbi szek-

torális felfogás szerint az a) pont alatti társaságok még a szocialista társadalmi tulajdonba, a b) és c) alatti társaságok azonban egyértelműen már a magántulajdonba taroztak volna.

A szocialista ideológia hatását jelzi még, hogy a törvény a „társulás” terminológiát már elfelejti, de kereskedelmi társaságok helyett *gazdasági társaságokról* beszél. A gazdasági társaságok közé pedig a négy hagyományos kereskedelmi társaság mellett beépíti az 1967–68-ban keletkezett közös vállalatot és egyesülést, sőt a közkereseti társaság alfajaként ugyan, de a gazdasági munkaközösséget is (87–89. §), és a vgmk utódjaként a „jogi személy felelősségvállalásával működő gazdasági munkaközösséget”, amely utóbbinak áltársasági jellege fennmarad (90–93. §). Természetesen ez utóbbi fenntartására a törvényhozót praktikus szempontok is vezették – 1989-ben több mint 20 000 gmk. és több mint 40 000 vgmk tevékenykedett. A betéti társulást, az agrár-ipari egyesülést, és a kutatás-fejlesztési (termelési) társulásokat viszont a Gt. megszüntette. A szövetkezetek szabályozása pedig – bár ez a lehetőség fennállt volna – nem került be a Gt.-be, a szövetkezeti jogállás modernizálására később, az 1992. évi I. törvénnyel került sor.

Azt, hogy a Gt. három szektorban gondolkodott, az is igazolja, hogy a Gt.-ben az egyetemes jogutódlással való *átalakulás* lehetősége eredetileg benne sem volt, később külön készült el 1989 nyarán az ún. átalakulási törvény (1989. évi XIII. törvény), amely szektorsemlegesen mind az állami vállalatok, mind a szövetkezetek, mind a kisvállalkozások erre alkalmas formáinak gazdasági társasággá való *fakultatív átalakulási lehetőségeit* igyekezett – a törvény miniszteri indokolása szerint, mivel erre semmilyen nemzetközi, illetve hazai tapasztalat nem volt – *kísérleti jelleggel*, egységesen szabályozni. A korabeli gazdaságpolitika egyébként főleg a külföldi működő tőke beáramlását, tehát a c) változatot igyekezett támogatni. Ez az oka, hogy a Gt.-vel együtt lépett hatályba a külföldiek befektetéseinek gazdaságpolitikai kedvezményeiről szóló 1988. évi XXIV. törvény (Kbt.), amely egyben a *vámszabad-területi társaságokat* is szabályozta. A Gt. és a Kbt. – az akkori alkotmánytól némileg eltérve – kimondta a társaságok államosításának tilalmát és a szabad devizatranszfer elvét.

Ugyancsak a szocialista ideológia maradványainak tudhatók be a Gt.-ben egyfelől az államnak biztosított (kismérvű) többletjogosítványok (például egyszemélyes rt.-t csak állami szervek alapíthatnak, más jogalany csak egyszemélyes kft.-t), másfelől a magánvállalkozásokat sújtó (ugyancsak igen kismérvű) korlátozások – például tisztán magántársaságnak maximum 500 alkalmazottja lehetett (ez a kínai különleges gazdasági övezetekből átvett szabály, de Magyarországon 200 fő volt akkor a középvállalati határ, emellett egy magánszemély akárhány egyszemélyes kft.-t alapíthatott, és így kijátszhatta a korlátozást), vagy az a megszorítás, hogy külföldi többségű társaság alapításához egyedi kormányzati engedélyre volt szükség stb. Ezeket a kismérvű több-

letjogokat, illetve korlátozásokat azonban 1990 után igen könnyen ki lehetett küszöbölni – részben törvénymódosításokkal, részben alkotmánybírószági határozatokkal.

1989–90-ben az állami szektorban igen jelentős *deregulációra* is sor került, melynek keretében több száz, vállalkozói autonómiát korlátozó, elavult jogszabályt hatályon kívül helyeztek. Az 1989. évi XIV. és XV. törvény megszüntette az állami vállalatok és a szövetkezetek államigazgatási (ágazati minisztérium – tanácsi szakigazgatási) felügyeletét. Az állami vállalatok és szövetkezetek bekerültek (visszakerültek) a *bíróság által vezetett cégjegyzékbe*, és ezentúl felettük tisztán csak a törvényességi felügyeletet a bíróságok gyakorolták cégeljárás nemperes eljárás formájában – éppúgy, mint a gazdasági társaságok felett az 1989. évi 29. tvr. alapján. Ezzel létrejött a *magyar gazdálkodó szervezetek egységes cégbírószági törvényességi felügyelete*, amely akkor is hatalmas előrelépés volt szerintem a szocialista államigazgatási állam lebontása és a gazdasági jogállamiság kiépítése útján, hogy e feladatok tényleges ellátásához a cégbíróságok számára fokozatosan, lényegében csak 10 év alatt lehetett megteremteni a szükséges tárgyi, technikai és személyi előfeltételeket, így addig a cégeljárás és cégnyilvántartás terén jelentős anomáliák voltak tapasztalhatók.

Az 1988-as Gt. alapvető jogi jellemzői a következők voltak:

a) A korábbi szektorális társulási joggal szemben a Gt. piacconform, azaz szektorsemleges társasági jogot teremtett, ahol magán-, szövetkezeti és állami vállalkozások, természetes és jogi személyek, külföldiek és belföldiek – néhány kivételtől eltekintve, például hogy külföldi csak névre szóló részvényt szerezhettek – teljesen egyenlő feltételekkel vehettek részt gazdasági társaságban.

b) A Gt.-re jellemző a *társulási szabadság* elve, a *vállalkozásbarát* szabályozás. A Gt. szerint a gazdasági társaság alapvetően a privátautonómia, a civil társadalom intézménye, amelybe az állami beavatkozást – különösen a totális szocialista állam tudati maradványai folytán – intézményesen korlátozni kell. Ezért zárta ki a Gt., hogy hozzá (közigazgatási) végrehajtási rendelkezések fűződjenek, a társaságokra nézve az állam előírásokat csak törvényben állapíthat meg. A Gt. ugyan terjedelmes törvény volt, de igyekezett elkerülni a túlszabályozást, „levegős” kerettörvényhez közelítő előírásokkal módot adott a gyakorlat jogfejlesztő erejének. Erre egyébként azért is szükség volt, mert a négy kereskedelmi társaságnál alig volt hazai tapasztalat, lényegében a Kt. szabályozásából kiindulva, a nemzetközi jogösszehasonlító módszert felhasználva eléggé elméleti módon állapították meg a Gt. szabályait. A tapasztalatok hiánya eredményezte az általános rész viszonylagos szűkszávúságát, csekélyebb terjedelmét.

c) A Gt. megszüntette a korábbi társulási jogban alapvető államigazgatási egyedi engedélyezési rendszert, és a bíróságokhoz telepítve a *normatív felté-*

telek rendszerét vezette be. Valamennyi gazdasági társaság a bírósági cégjegyzékbe való bejegyzéssel jött létre, tehát a bejegyzés konstitutív jellegű. Mivel azonban a cégeljárás a személyi és tárgyi feltételek hiányában esetleg 1-2 évig is eltarthatott, az 1988-as Gt. a konstitutív cégbejegyzést ex tunc hatállyal párosította – éppen vállalkozásbarát hozzáállásának megfelelően a társaság e cégbejegyzéssel, de a társasági szerződés megkötésére visszamenő hatállyal jött létre. (Közben a társaság a cégbejegyzésig működhetett.) Végül az 1988-as Gt.-ben – bár még így is szigorúbb volt, mint az 1945 előtti jogi szabályozás, hiszen például a kkt.-t és a bt.-t a Kt. szerint nem kellett konstitutív hatállyal bejegyezni a cégjegyzékbe – a többi volt szocialista ország társasági jogával ellentétben – az rt. kivételével (232. §) az összes gazdasági társaságnál a *diszpozitivitás* vált főszabállyá (20. §) és nem a kogencia.

d) a Gt. és kiegészítő jogszabályai igyekeztek kedvezményezni a kis magánvállalkozásokat. A lengyel jog mellett – az 1945 előtti hagyományokhoz visszanyúlva – a magyar társasági jog őrizte meg talán a legjobban a kkt. és a bt. körében a személyegyesülési és szerződéses jelleget, ezért ezek a társasági formák nem kaptak jogi személyiséget. A Ptk.-ban a polgári jogi társaság szabályozása 1988–1997 között többször változott, és gazdasági célokra való felhasználhatósága hol szélesebb, hol szűkebb volt. Ettől függetlenül azonban a formátlan pjt. felhasználási lehetősége alkalmi konzorciumok, kockázatközösségi alakzatok stb. számára mindvégig fennállt. Az egyéni vállalkozás – egyéni cégalapítás lehetőségei is a Gt.-t követő 1990. évi V. törvény alapján igen széles körűvé váltak, és az *egyszemélyes kft.* (de az rt. is) alapításának lehetőségei – ezt később az európai uniós társasági jogi irányelvek alapján korigálni is kellett – a Nyugat-Európában szokásosnál jóval liberálisabbak voltak. A korábbi gmk-k, szakcsoportok, kisszövetkezetek rendkívül olcsón és gyorsan alakulhattak át az 1989. évi XIII. törvény szerint kkt.-vé, bt.-vé vagy kft.-vé – ez a folyamat 1991-ig lényegében le is zajlott. Ehhez tartozik, hogy a magyar társasági jog az rt.-vel szemben meglehetősen kedvezményezte a kft.-t, míg a Szovjetunió utódállamai éppen az ellenkező úton jártak. A bt. és a kft. vált Magyarországon – mindkét társasági forma esetén több mint százezer működő társasággal – a magánvállalkozások legerősebb formájává.

e) A régi Gt. igyekezett a magyar–német kereskedelmi jogi tradíciókon túlmenően a modern társasági jogi tendenciákat is beépíteni, és már akkor jelentősen merített az Európai Unió már rendelkezésre álló társasági jogi irányelveiből. Így a Gt. 13. §-ában megjelent a német társasági jog „Mitbestimmung” intézménye, a dolgozók képviselőinek társasági szervezetben való részvételének (participációnak) lehetővé tétele. Ezt azonban a magyar törvényhozás nem az ügydöntő szervezetben, hanem az ellenőrző szerepet kapó *felügyelőbizottságban* biztosította egyharmad erejéig a kétszáz fős középállalati határ feletti munkavállalói létszámmal rendelkező társaságoknál. (Az 1988-as participációs megoldás tartósnak bizonyult – később finomításokkal bekerült az

új Gt. 36–37. §-aiba.) Az 1988-as Gt. – igaz, hogy csak a részvénytársaságokon belül, de hát ez volt az eredeti német megoldás is az 1965-ös AGG-ben – már tartalmazott konszernjogot, azaz szabályozta a részvénytársaságok egymásban való részesedésszerzését.

Az 1988-as Gt. jelentős érdeme, hogy „programadó” és „húzótvörvénynek” bizonyult. Már 1989. január 1-jével kikényszerítette a szektorálisan egységes adórendszert és keresetszabályozást, ezt követően az értékpapír- és tőzsdeszabályozást (1990. évi VI. törvény), a versenyszabályozást (1990. évi LXXIV. törvény), a számviteli (1991. évi XVIII. törvény) és a csődszabályozást (1991. évi II. törvény). A Gt. állandósult nyomást jelentett a cégeljárás fejlesztésére is.

A Gt. nyomán átszerkesztésre került a Ptk. társasági szerződési fejezete. A Gt. a Ptk. 568. §-ában foglalt gazdasági társaságot megszüntette, hiszen annak adekvát formája állt a közkereseti társaság formájában rendelkezésre. Az 1988. évi XXV. törvény 3. §-a a polgári jogi társaságot pedig úgy formálta át, hogy közös gazdasági tevékenység üzletszerű folytatására, illetve hatósági engedélyhez kötött tevékenység folytatására ezentúl polgári jogi társaság nem volt többé létrehozható, hiszen erre szolgált a cégjegyzékbe bejegyzett nem jogi személy kkt. és bt. Ezért a jövőben pjt. közös név alatt sem működhetett, a pjt.-k cégnyilvántartása 1990. január 1-jén megszűnt. A pjt. és a kkt. Gt.-beli merev elhatárolását feloldotta az 1993. évi XCII. törvény 36. §-a, amely a Ptk. 568. § (2)–(3) bekezdésében csak a gazdálkodó szervezetek részére (tehát újból szektorális különbséget téve) tette lehetővé közös gazdasági tevékenység üzletszerű folytatását. Ez esetben azonban a pjt. formátlansága megszűnt, éppúgy közjegyzői okiratba vagy ügyvéd (jogtanácsos) által ellenjegyzett okiratba kellett foglalni, mint a kkt. társasági szerződését. A Ptk. 1993-as módosítása az ilyen üzletszerű gazdasági tevékenységet folytató pjt.-knél lehetővé tette, hogy a társaság tagjainak (vagy tagjai egy részének) nevét tartalmazó üzleti elnevezést használjon. Ez az elnevezés nem volt cégnév, de a Ctvr. egyes rendelkezéseit erre nézve is „megfelelően” alkalmazni kellett. Ezt követően az 1991. évi LXV. törvény kiiktatta a Gt. 87–89. §-ából a gmk-t, illetve 90–93. §-ából a jogi személy felelősségvállalásával működő gmk-t. (E gmk-k tovább működhettek ugyan – az 1997-es Gt. szüntette meg őket két év türelmi idővel –, de új gmk ettől kezdve nem volt alapítható.)

Megjegyezzük, hogy 1993-ban a Ptk.-ba – a köztestület és a közalapítvány mellett – bekerült a közhasznú társaság is, amely – miután mögöttes jogterülete a Gt. kft.-je – nonprofit társasági formaként értékelhető.

Az 1988-as Gt.-nek természetesen voltak hiányosságai és hátrányai is. Ezek megítélésünk szerint a következők:

a) Számos új jogi intézményt a megfelelő személyi és tárgyi előfeltételek nélkül vezetett be – a gazdasági társaságot létrehozó társasági szerződés általános ügyvédi ellenjegyzésének előírása kellő felkészültségű kereskedelmi jogászok nélkül (magánközjegyzők ez időben egyáltalán nem voltak); széles kö-

rú kötelező könyvvizsgálat előírása kellően képzett auditorok nélkül; közhiteles általános cégjegyzék számítógépes kapacitás nélkül; általános cégbíróági törvényességi felügyelet erre kiképzett cégbírók nélkül (akik részére az első években az elemi technikai feltételeket sem lehetett biztosítani).

b) A csak 1990–1992 között megszülető kiegészítő szabályok közül különösen hiányzott a piaci követelményeket kielégítő *számviteli törvény*. Az 1991. évi XVIII. törvény megszületéséig a már működő magyar gazdálkodó szervezetek a szocialista könyvviteli rend szerint vezetett könyveik alapján alakultak át gazdasági társasággá, és ebből rengeteg anomália származott, hiszen kialakult piaci viszonyok sem voltak.

c) A vállalkozásalapítás ösztönzése érdekében a Gt., nem vitásan, viszonylag elhanyagolta mind a hitelező-, mind a kisebbségvédelmet – ezt kellett 1997-ben az EU társasági jogi irányelvének alapján korrigálni. E körbe tartozik a már említett egyszemélyes társaságok túlzott kedvezményezése mellett például az ún. saját részvény a nyugat-európai szokásokhoz viszonyítva igen magas mértékű lehetősége (az alaptőke 30%-ig és csak 3 év alatti elidegenítési kötelezettséggel – Gt. 247–248. §).

A hatályos magyar társasági jog

Az 1997. évi új Gt. és Ctv.

A modern gazdasági jogi kodifikációs munka általános munkamódszere szerint a nagyobb kódexeket 6-10 évenként intézményesen felül kell vizsgálni (ugyanakkor tartózkodni kell az időközi kisebb módosításoktól). Ez történt 1996-ban a versenytörvénynél, és ilyen intézményes módosításra került sor 1997-ben a társasági és cégtörvénynél is. Ugyanakkor – mint ezt az 1014/1997. (II. 13.) Korm. határozat rögzítette is – sem elvi, sem gyakorlati, sem nemzetközi (például integrációs) okok nem indokolták egy más alapelveken alapuló, illetve más struktúrájú gazdasági társasági törvény létrehozását. Az 1988-as Gt. módosítását az időközi politikai rendszerváltozás sem indokolta, hiszen a *Gt. maga volt rendszerváltoztató törvény*. A Gt. rendelkezéseinek többsége is bevált a gyakorlatban. Végül a Gt. alapvetően eurokonform is volt, hiszen az EU társasági jogi irányelveinek túlnyomó többsége 1987–88-ban már rendelkezésre állt, és a Gt. tekintettel is volt ezekre. Közmegegyezés volt tehát abban, hogy a Gt. alapelvein és struktúráján alapvető változtatás nem indokolt. (Bár az 1990-es évek elejétől több kisebb módosítást ugyan végrehajtottak a Gt.-n belül, és főleg a Ctv.-ben, a legjelentősebbet az 1991. évi LXV. törvény, azonban a Gt. alapelveit, struktúráját ezek a változások nem érintették.)

Ugyanakkor a „rég” Gt. szövegének intézményes felülvizsgálatát több tényező is indokolta. Nevezetesen:

a) *A gyakorlati tapasztalatok vertifikálása.* A társasági törvény több része, főleg a részvénytársasági fejezet 1987–88-ban szinte tisztán elméleti alapon készült, hiszen gyakorlati tapasztalatok érthető módon nem álltak rendelkezésre. Ezek a részek alapvetően nemzetközi jogösszehasonlító jogi munkával – külföldi törvényekből, kommentárokból, monográfiákból – kerültek a Gt.-be. Az 1988-tól eltelt 6-8 év alatt viszont széles körű társasági jogi ügyvédi, illetve bírói gyakorlat alakult ki, amelyek alapján a Gt. egyes rendelkezései tévesnek, illetve hiányosnak bizonyultak.

b) *Más törvényekkel való összhang megteremtése.* Az 1988-as Gt.-t igen széles körű gazdasági törvényhozás követte, amellyel a Gt. a dolog természeténél fogva nem lehetett teljes összhangban, s az összhang biztosítása a Gt.-t követő törvények meghozatalánál tapasztalható ún. jogalkotási hajszában nem történt meg. A Gt. után viharosan fejlődött az *értékpapír- és tőzsdejog* (az 1990. évi VI. törvény felváltása az 1996. évi CXI. törvénnyel), nem lebecsülendő mértékben más elvek alapján, mint ahogy a részvénytársaság intézményét a Gt.-ben szabályozták. A gyakorlatban a legtöbb problémát az okozta, hogy 1991-ben „végre” megszületett a nemzetközi (nyugati) mérlegkészítési elveket megvalósító számviteli törvény (1991. évi XVIII. törvény), amellyel viszont a régi Gt. nem volt szinkronban. Ez különösen az átalakulásnál, a társaságok egyesülésénél, illetve szétválásánál, valamint a kft.-k és rt.-k tőkefelemelésénél és tőkeleszállításánál okozott problémákat.

c) *Az eurokonformitás növelése.* Már említettük, hogy a magyar társasági jog 1988-as formájában is alapvetően eurokonform volt. Az 1997-es új Gt. előkészítése során mód volt az uniós irányelvek tartalmát részleteiben is felmérni, és azokon a területeken, ahol szemléleti eltérés volt – ilyen elsősorban az egyszemélyes társaságok és a korlátolt felelősségű társaságok saját részesedéseinek kérdése – a szükséges korrekciók végrehajtása mellett dönteni. Az Európai Bizottság Fehér Könyve az 1990-es évek közepén alapvető követelményként jelölte meg az 1. és 2., valamint a 3., 11. és 12. társasági jogi irányelvek átvételét, ugyanakkor az 1997-es társasági és cégtörvénynél már mód volt arra, hogy az összes elfogadott társasági jogi irányelvet figyelembe vegyünk (az európai gazdasági érdekegyesüléssel tartalmilag lényegében azonos egyesülési szabályozással Magyarország már rendelkezett). Ezzel túlteljesítette a magyar társasági jog a magyar kormány által a társasági jog terén tett nemzetközi kötelezettségvállalást [1994. évi I. törvény, 2282/1996. (X. 25.) Korm. határozat].

d) Az uniós jogösszehasonlítás és a magyar gyakorlati tapasztalatok egyaránt világossá tették, hogy társasági jogunkban *fokozni kell a hitelező- és kisebbségvédelmet*. 1997-ben már üzleti körökben is egyértelművé vált, hogy a hitelezővédelem a tisztességes vállalkozók érdeke is, a csalárd társaságkiürítések, a fantom- és fiktív cégek különböző manipulációi ellentétesek a valós vállalkozói érdekekkel. A hitelezővédelem körbe tartozik a mérlegvalódi-

ság elvének következetes érvényesítése, a kft.-rt. törzs(alap)tőke-minimum felemelése, az ún. apportszabályozás egyértelművé tétele, az átalakulás, az egyesülés és a szétválás következetes szabályozása stb. Különösen lényeges rendelkezés volt ebből a szempontból az 1993-as horvát és szlovén társasági jog mintájára a felelősségátvitel bevezetése a korlátozott felelősségű társaságoknál [új Gt. 56. § (3)–(4) bekezdés], ugyancsak e társaságoknál a kényszerátalakulás előírása a minimumtőke alá süllyedés esetén (61. §), illetve intézkedéstétel a saját tőke meghatározott része elvesztése esetén (152. §, 243. §, 258. §).

e) *Strukturális jellegű átalakítások igénye.* Idetartozik az általános rész bővítésére irányuló törekvés, értjük ezen például az átalakulás intézményének szerves beépítését az általános részbe, az egyesülési, illetve szétválási rendelkezések részletesebb és finomabb szabályozását is. Az ún. különös rész, azaz az egyes társasági formák szabályozásánál strukturális változás egyfelől az egyesülés európai uniós elvárásoknak megfelelő kiemelése a gazdasági társaságok köréből és kooperációs jogi személyként való szabályozása (az egyesülésre vonatkozó tartalmi szabályozás lényegében való változatlansága mellett), másfelől a konszernjog önállósítása a részvénytársasági fejezetből és általános társasági jogi intézményként való szabályozása. Ez a két változás tette lehetővé, hogy a társasági törvény különös része után III. Részként lehetett szabályozni a „Kapcsolódó vállalkozásokat”, és ezen belül a XIII. fejezetként az egyesülést, XIV. fejezetként pedig a gazdasági társaságokban való befolyás-szerzést. Végül strukturális átalakításra került sor az új Gt.-ben a részvénytársasági fejezetben, ahol részben a részvény típusainak és fajtáinak sokkal finomabb és részletesebb szabályozását hajtottuk végre (179–202. §), részben következetes szétválasztásra került a zártkörűen, illetve nyilvánosan működő részvénytársaság – anélkül, hogy átvettük volna az angol–amerikai close, illetve public company intézményét, és korlátoztuk volna a kft.-t (például a tagok számának korlátozásával, a törzstőke maximalizálásával stb.). A német típusú szukcesszív és a szimultán rt.-alapítás a zártkörű vagy nyilvános alapítás formájában lényegében fennmaradt (a gyakorlatban az abszolút főszabály a zártkörű alapítás), de nem az alapítás módja a lényeg, hanem a működése.

f) *Az új Gt.-hez a cégjog radikális fejlesztése párosult.* A magyar társasági jog Achilles-sarka az 1988-as Gt.-t követően a cégjog volt. A cégeljárás hihetetlen lassúsága, a cégbejegyzés, illetve a későbbi változások bejegyzésének elhúzódása, a cégjegyzék megbízhatatlansága részben jelentősen sértette a befektetői-vállalkozói érdekeket, részben melegágya volt a visszaéléseknek. Időközben azonban megteremtődtek a technikai és személyi feltételei egy eurokonform cégeljárásnak. Az 1997-es Gt.-ben meg lehetett szüntetni az ex tunc hatályú cégbejegyzést, és be lehetett vezetni az előtársaságot, továbbá a Gt.-hez kapcsolódva az elavult és bizonytalan (évente változó) 1989-es cégjogi tvr. helyett egy olyan cégtörvényt lehetett alkotni az 1997. évi CXLV. törvénnyel, amely a cégbejegyzési eljárásban (változásbejelentési, törlési eljárás-

ban is) törvényes határidők előírásával biztosítja a gyors cégbejegyzést és a cégjegyzék hitelességét. Ezáltal technikailag is eleget tudunk tenni az Európai Unió 1. számú publicitási társasági jogi irányelvének, nevezetesen a közérdekvédelmi és a jogbiztonsági követelményeket is ki tudjuk elégíteni.

Az 1997. évi CXLIV. törvény természetesen új társasági törvény, és nem a régi Gt. novelláris módosítása. Szemléletében azonban igyekezett a régi maradni: szektorsemleges, piac- és vállalkozásbarát. Bizonyos alapelveket az új Gt.-ben következetesebben lehetett alkalmazni: nevezetesen, hogy ne tegyünk különbséget a társasági tagi jogviszony szempontjából természetes és jogi személyek, avagy belföldiek és külföldiek között (például megszűnt az a korábbi előírás, hogy külföldiek csak névre szóló részvényt vehetnek, hogy egyesülésben vagy közös vállalatban csak jogi személy lehet tag, a konszernjog szabályai a külföldi uralkodó vállalatokra is kiterjednek stb.).

Az új Gt. előkészítése során jelentős társadalmi-politikai-tömegkommunikációs nyomás jelentkezett a „szigorítás” érdekében az elkövetett visszaélések, anomáliák miatt. Lényegében ennek eredménye az új Gt. 9. § (2) bekezdésében az eddigi diszpozitív-kogens szabályozás viszonyának megfordítása, és a kogencia főszabállyá tétele a „szerződéses” személyegyesítő társaságok körében is. Ugyanakkor a „rég” Gt. liberalizmusát az új Gt. alapvetően megőrizte, jelentősebb mértékű túlszabályozásra nem került sor, a vállalkozásbarát, a felek akaratának elsődlegességét honoráló szemléletmód a Gt.-ben fennmaradt, államigazgatási végrehajtási rendelkezések változatlanul nem fűződhetnek a társasági törvényhez.

Az új Gt. abból indult ki, hogy az eddigi visszaélések-anomáliák elsősorban a hiányzó tapasztalatból, alacsony társasági kultúrából, a piaci számvitel hiányából, a cégeljárás technikai-személyi feltételeinek hiányából adódtak, ezeket pedig az új évezred elején fel lehet számolni. Emellett Magyarországon az ezredfordulóra lényegében befejeződött a privatizáció, és ezáltal a társasági jog transzformációs folyamatból adódó abnormális felhasználása privatizációs célokra. Magyarországon 2000-re abszolút fölénybe került a magántulajdon, a társasági jog pedig a magántulajdonú közös vállalkozás szolgálatára – nem pedig az államérdek érvényesítésére – hivatott. A megváltozott tulajdonosi bázison a privátautonómiára épülő modern társasági jog valóban hatékony lehet, működési diszfunkciói fokozatosan megszűnhetnek.

Az 1997. évi új Gt. és Ctv. sok szempontból *finomabb* és az egyéb jogterületekkel összehangoltabb szabályozást tartalmaz, mint az 1988–89-es törvények. Az új törvények megfelelő előkészítést kaphattak és 1997. decemberi elfogadásuk után féléves átmeneti idővel 1998. június 16-án léptek hatályba. Az 1997-es Gt. még azt a „luxust” is megengedhette, hogy a régi társaságokra nézve nem egy időpontban, hanem adottságaikhoz igazodva, első cégadat-változásuknál lett irányadó – a „szigorúbb rendelkezéseket”, például az rt.-k, kft.-k alap(törzs)tőke-minimumát a törvény további türelmi idővel léptette életbe.

(2000. június 16-ával 3 és 20 millió forintos törzs-, illetve alaptőke-minimumot.) Az új Gt.-nek tehát egyáltalán nem volt visszaható hatálya.

Megjegyezzük, hogy az új Gt. ismét jelentős változásokhoz vezetett a *Ptk.-ban*: ismét megszűnt az üzletszerű gazdasági tevékenységet folytató polgári jogi társaság intézménye, így a pjt. ismét tisztán nonprofit társasági formává vált, emellett újraszabályozták a közhasznú társaság intézményét is. A *Ptk.* mellett az *Épt.*-ben is jelentős változásokat okozott az új Gt.: az *Épt.* 94/A.-H. §-aiban a nyilvános részvénytársaságokra nézve megjelent a vállalatfelvásárlás intézménye.

Jogfejlődés az új Gt. alapján az uniós csatlakozásig

A régi Gt.-ről az új Gt.-re való áttérés – annak ellenére, hogy meglehetősen bonyolult, társaságonként eltérő, illetve halasztott átmeneti szabályok kerültek megállapításra – viszonylag zökkenőmentesen megtörtént, az új cégjogi határidők betartásával sem volt különösebb probléma. A 2000-es évek elejére a korábbinál jóval egységesebb cégjogi gyakorlat alakult ki.

A Gt. hatálybalépése után 2003-ig a Gt.-ben csak minimális változások történtek, lényegében főleg más törvények Gt.-re való hatásaként. Ilyenként említeném meg az uniós irányelvek teljes beépítésével készült új számviteli törvényt (2000. évi C. törvény), illetve a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvényt, amely utóbbi részben újraszabályozta az értékpapírokat, illetve az értékpapírfelügyelet szabályait, részben a nyilvános részvénytársaságokra nézve az angol ún. City Code adaptálásával újrendezte a vállalatfelvásárlási eljárást. Ezáltal a magyar társasági konszernjog kettévált: a Gt.-ben német típusú konszernjog a zártan működő részvénytársaságokra, a tőkepiaci törvényben angol-amerikai *take over* a nyilvánosan működő részvénytársaságokra.

2000-ben megszületett az új szervezetekről szóló törvény (2000. évi CXLI. törvény), amelynek bevallott célkitűzése volt, hogy kiiktassa a magyar jogból a szocialista ideológia maradványaként értékelt termelő típusú szervezeteket, és a szervezetet a tagok gazdálkodását pusztán kiegészítő formáció legyen. Az 1992. évi I. törvény, azaz a régi szervezeteti törvény ugyan hatályban maradt, de csak 2006. január 1-ig. Ezáltal az a sajátos helyzet keletkezett, hogy politikai okokból két – egymással szögesen ellentétes – szervezeteti típus egymással párhuzamosan működik Magyarországon. A 2000. évi CXLI. törvényben szabályozott „új szervezetet” megszüntette a Gt. részleges háttérjogi szerepét a szervezeteti jogban, és a szervezeteknek erősebben nonprofit jelleget adva, azokat az egyesületekhez közelítette.

Az uniós csatlakozás közeledtével meg kellett tenni a végső simításokat (ún. finomhangolás) a magyar társasági jogban. E körbe tartozik

a) az Európai Unió rendeletén alapuló szupranacionális társasági jogi intézményeinek beépítése a magyar jogba. Ezek az európai gazdasági egyesülés és az európai társaság. A rendelet az unió olyan jogforrása, amely közvetlenül érvényesül a tagállamokba, ezért e két társasági formát nem a Gt.-be kell beépíteni, hanem a Ctv.-n keresztül magyarországi alkalmazásának feltételeit kell megteremteni. A 2003. évi XLVIII. törvény az *egyesülést* uniós csatlakozásunk időpontjára nézve beiktatta a magyar jogba, az *európai társaságot* – mivel az erről szóló rendelet csak 2004 októberében lép hatályba – 2004 folyamán kell, nyilván ismét a Ctv.-n keresztül a magyar jogba bevezetni;

b) az elektronikus cégeljárás bevezetése az Európai Uniónak egyik alapvető, jelentős technikai törekvése, amely a vállalkozók részére is jelentős egyszerűsítést, költségmegtakarítást jelentene. 2007-ig folyamatosan kell az elektronikus cégeljárást – éppúgy, mint a többi tagállamban – bevezetni, ennek feltételeit megteremteni. A 2003. évi XLVIII. törvény megteszi a kezdeti lépéseket ezen az úton – például a Cégböjöny elektronikus formában való megjelentetését, amit például az elektronikus aláírással kapcsolatban további törvények fogják követni;

c) a Gt. részvénytársasági részében – főleg annak folytán, hogy az unió módosította a 2. számú ún. tőkeirányelvet – voltak kisebb eltérések, nem is annyira az unió társasági jogi irányelveinek szövegével, hanem azok szellemével. Ezek az eltérések főleg az apportszabályozás, az osztalékelőleg, az ún. saját részvény, alaptőke-emelés és alaptőke-leszállítás terén mutatkoztak meg. A 2003. évi XLIX. törvény – szerintem némileg túlszabályozó módon – ezeket az eltéréseket szüntette meg.

Egy stratégiai fejlesztési koncepció alapelemei

Társasági jogunk fejlődésének következő állomása a szokásos kb. 7-8 évenkénti időszakos felülvizsgálat lesz, amelyet a kormány határozata alapján 2005 végére, 2006 tavaszára tervezünk. Ez a felülvizsgálat módot ad a magyar társasági jog stratégiai fejlesztési koncepciójának érvényesítésére, amelyet már Magyarország uniós tagságára való tekintettel kell kidolgoznunk. A fejlesztési koncepció szempontjából figyelembe kell venni az új Ptk. koncepcióját is, hiszen a Gt.-nek – feltehetően a 2000-es évek első évtizedének végén – egy új, modern Ptk. mellett kell hatályosulnia.

A stratégiai fejlesztési koncepció fő elemei a következők lehetnek:

a) Szerkezetileg meg kell őrizni a Gt. önállóságát, a gazdasági társaságok jogát tehát még önálló könyvként sem lehet beolvasztani a Ptk.-ba, hiszen a gazdasági társaságok joga a polgári jognál jóval tágabb komplex jogterület. Ugyanakkor meg kell erősíteni a Gt. kapcsolatát a Ptk.-val, hiszen a gazdasági társaságok jogának belső magja – a komplexitás ellenére – a civiljog, a Gt. mö-

göttes jogterülete a Ptk. A szerves kapcsolatot megkönnyíti, hogy a Ptk. koncepciója szerint a Gt. számos intézményét általánosítják a Ptk. jogi személy részében, például előtársaság elő jogi személy, az átalakulás intézménye stb. A Gt.-nek meg kell őriznie szoros kapcsolatát a Ctv.-vel, és növelni kell az összhangot a számviteli törvénnyel is, hiszen a modern társasági jog számos szálon összefonódik a számviteli szabályozással.

b) A fejlesztési koncepcióban dönteni kell a három egyszerű, személyegyesülési jellegű társaság, nevezetesen a polgári jogi társaság, a közkereseti társaság és a betéti társaság fejlesztési irányairól, illetve egymáshoz való viszonyáról. Elméletileg két lehetőség kínálkozik: vagy elvisszük a kkt.-t és a bt.-t a jogi személyiség irányába (mint ahogy ezt a Ptk. koncepciója javasolja), és ez esetben a Ptk. polgári jogi társasága erősebben gazdasági vonásokat kaphat (például a tagok közös neve alatt felléphet az üzleti forgalomban), vagy éppen fordítva, a kkt. és a bt. szerződéses vonásait erősítjük és szervezetszerűségét enyhítjük, így ez esetben nincs szükség „gazdasági” polgári jogi társaságra. A magam részéről a második koncepció híve vagyok: a közkereseti társaság és a betéti társaság ne legyen jogi személy, cégneve alatt élvezzen vagyoni jogalanyiságot, a pjt. viszont ne lehessen gazdasági jogalany, hanem csupán formátlan kötelem.

c) A gazdasági társaságok jogában a formakényszer fenntartandó, a közös vállalat – a gmk-t követve – lassan kikopik, a betéti részvénytársaság esetlegesen bevezetendő. Az elmúlt idők jogfejlődésében – nemzetközi tendenciákat követve – erősen közeledett egymáshoz a kft. és a zártan működő részvénytársaság, viszont a nyilvánosan működő részvénytársaság egyre jobban elkülönül a zárt részvénytársaságtól.

Úgy gondolom, hogy – az amerikai befektetési jogfejlődés nyomán – elkerülhetetlen a nyilvánosan működő, illetve a tőzsdei részvénytársaságok elkülönülése a zártan működő rt.-ktől, amely utóbbiaknál a részvényesek erősebben tagok, mint befektetők (public és private – close company). Ugyanakkor ennek nem kellene a német jogcsoportban igen népszerű és Magyarországon is a legjobban elterjedt (mintegy kétszázezer) kft. jogintézményének elsekélyesítéséhez vezetnie – ez Svájcban majdnem megtörtént, de az utóbbi időben feléledt és ismét rohamosan terjed a kft. A kft. személyegyesülési vonásainak, az üzletrész értékpapír nélküli vagyoni értékű jog jellegének megerősítésével elérhető, hogy a felek az előnyök és a hátrányok mérlegelése alapján választ-hassanak az inkább személyegyesülés jellegű kft. és az értékpapírral bíró zárt rt. között. Így kialakulhat a magyar társasági jog váza:

- kisvállalkozásokra modellezett kkt. és bt.,
- közép vállalatokra modellezett kft. és zártan működő rt., valamint a szövetkezet,
- tőkepiaci befektetésekre modellezett nagyvállalati jellegű nyilvánosan működő rt., amelynek jó része a tőzsde igénybevételével működik.

d) Az előző felsorolásban már említettük a szövetkezeteket. Szerintünk a szövetkezetügy – a mezőgazdaság fejlődésére vonatkozó különböző politikai irányzatok ütközéséből adódó – túlpolitizálása megszüntetésével a szövetkezeteket a gazdasági társaságok jogába lehet integrálni, mert a szövetkezet elsődlegesen – természetesen a szövetkezeti elvekből kifolyólag sajátosan, a tagi szolidaritás elvét erősebben érvényesítve – gazdasági vállalkozás. (Természetesen módot kell adni arra is, hogy az egyesülethez közel álló non-profit szövetkezeti típus is működhessen.)

A szövetkezetek Gt.-be való beépítése a következő módon történhetne:

1. a Gt. általános része – a szövetkezetekre is alkalmassá tett formában – legyen irányadó a szövetkezetekre nézve is, a szövetkezet pedig – az rt.-t követően – a Gt. egyes társasági formákról szóló részében önálló társasági formaként szerepeljen.
2. Rugalmas szövetkezeti szabályozásra van szükség. A szövetkezet klaszszikus formája a tagok saját gazdaságát kiegészítő, a tagok gazdálkodását koordináló (és ilyen értelemben az egyesüléshez közelítő) beszerző-értékesítő-fogyasztási stb. szövetkezet. Ezt a formát azonban nem szabad kizárólagossá tenni, hanem módot kell adni a termelő típusú szövetkezetekre is (az iparban és a mezőgazdaságban egyaránt), ahol a tag elsősorban a szövetkezetben tevékenykedik.
3. A részjegy és az üzletész kettősségét megszüntetve és csak a tagok számára sajátos szövetkezeti értékpapír kialakítására van szükség.
4. A szövetkezeteket be kell építeni a konszernjogba, tehát a befolyásszerzés szabályozásának a szövetkezetekre is ki kell terjednie.

e) A társasági és főleg a cégjogot erőteljesen deregulálni kell, ez utóbbira az elektronikus eljárás bevezetése újabb technikai lehetőségeket ad. A közel-múltban a társasági és cégjog joganyaga jelentősen felszaporodott, és ez értelemszerűen csökkenti a vállalkozók szerződési szabadságát.

E körben abból kell kiindulni, hogy a társasági jog egységes kogenciájának főszabályát a megváltozott körülmények folytán fel kell adni. Tudomásul kell venni tudniillik, hogy a nyilvánosan működő részvénytársaságoknál a befektetővédelem megköveteli a részletes és kötelező szabályozást, de ez főleg a személyegyesülés jellegű társaságoknál felesleges.

Ha a közkereseti és a betéti társaságnál a kötelmi jelleget erősítjük, elfogadhatjuk azt az elvet, hogy e társaságok szabályozása főszabályként diszpozitív legyen, továbbá, ha e társaságok a cégbíróság által elismert formanyomtatványon szerződnek, úgy ügyvédi ellenjegyzésre se legyen szükség. (Ez esetben – figyelemmel a 15 napra leszállítandó bejegyzési időre – előtársaságra sincs e körben szükség.) Ez felelne meg az Európai Kisvállalkozói Charta rendelkezéseinek.

A kft. határeset, diszpozitív, illetve kogens modellen alapuló szabályozása egyaránt elképzelhető. Magam részéről a diszpozitivitás főszabállyá tétele

mellett lennék, mert ez esetben a diszpozitív modellű kft., illetve a kogens modellű zártan működő részvénytársaság karakterisztikusabban elkülönül egymástól, és tisztább választási lehetőséget nyújt a társulók számára.

A Gt. általános részét, illetve a kkt., bt., kft. és a zártan működő rt. szabályait általában felül kell vizsgálni abból a szempontból, hogy nem jelentenek-e túlzott adminisztratív megkötéseket – például 1988-ban nyilván értelmese volt, de aligha kell még ma is fenntartani azt a szabályt, hogy egy vezető tisztségviselő legfeljebb ötéves megbízatást kaphat (hiszen bármikor visszahívható, és mandátuma bármennyiszer meghosszabbítható). A társaság tevékenységi köre TEÁOR számok szerinti felsorolásának sincs sok értelme stb.

f) A társasági jog nemzetközi irodalmában – ugyancsak amerikai hatásra – egyre erősebb a corporate governance, azaz a felelős vállalatirányítással kapcsolatos követelmények megjelenése, elsődlegesen természetesen a részvénytársaságok vonatkozásában – az OECD 1999-ben például már *corporate governance* alapelveket fogadott el. A corporate governance egyes elvei, így például a részvényesek erőteljesebb informálódási lehetőségei, jogaik védelme, méltányos kezelése, erősebb nyilvánosság és az átláthatóság biztosítása stb. magában a társasági törvényben érvényesítendő, mások inkább a tényleges gyakorlatban (például hogy az igazgatóság, illetve a felügyelőbizottság ne csak formálisan működjön, a tagoknak legyen megfelelő szakértelme stb.). Úgy gondolom, indulásként az államnak kellene a többségi tulajdonosi részesedésével működő részvénytársaságokra nézve ágazati különbség nélkül általános jelleggel alkalmazandó corporate governance kódexet kibocsátania, amelyben a közérdek védelmében és az állami társaságok többsége tág értelemben vett közüzemi jellegére tekintettel is a „normál” társaságokhoz képest többletkövetelményeket lehetne megállapítani.

g) Egységes konszernjogot kell kialakítani, jobban egybeépítve a zártan működő rt.-k és kft.-k tradicionális német konszernjogát a nyilvánosan működő rt.-nél érvényesülő vállalatfelvásárlási joggal.

A versenyjog fejlődése

Versenyjogunk általános áttekintése

A versenyjog fejlődésének bemutatása – első megközelítésre – talán egyszerűnek is tűnhet, hiszen nem kell mást tenni, mint felrajzolni a három versenytörvényünk által megtett utat, esetleg még elemezni a közelmúlt két törvénymódosítását is – máris kész a munka, és a szerző nyugodtan hátradőlhet.

A látszat azonban – mint oly gyakran – most is csal. Az 1984–1996 közötti 12 év alatt megszületett három törvény ugyanis nem csupán a jogterület fejlődését, nem csupán az egyes normák „finomhangolását” volt hivatott elvégezni, hanem megalkotásukra alapvetően a versenyjog tartalmi határainak kibővülése, megváltozása miatt volt szükség.

Mit is jelent ma a versenyjog? A kiindulópont világos, valamikor a versenytársak védelmét szolgálta, alkalmazásának tehát alapvető feltétele volt, hogy a felek piaci pozícióikat tekintve egymással konkuráljanak. A fejlődés azonban igen gyorsan túllépett ezen a felfogáson, megszülettek az antitrust törvények, és itt már szó sem lehetett arról, hogy csupán a versenytársak érdekeit kell egymástól védeni, hiszen egy-egy monopólium gazdasági tevékenysége nemcsak az azonos területen tevékenykedő vállalkozók érdekeit, hanem a fogyasztók, illetve áttételesen a nemzetgazdaság érdekeit sérti, illetve sértheti.

A későbbiek során a versenyjog érdeklődésének homlokterébe egyre inkább a piaci szereplők magatartása került, és másodlagos kérdéssé vált, hogy ez a magatartás egyáltalán versenymagatartás avagy sem. Elég csak a hírközlésben lezajlott változások kapcsán utalni a versenyjog szerepére, hiszen az e téren meglévő monopóliumok lebontásának egyik eszközévé vált. Összességében tehát a versenyjog ma már egyre inkább, Vörös Imre kifejezésével élve, „piaci KRESZ”-szé, piacsabályozási joggá vált.

Bár már a Ptk. is általános alapelvként rögzítette a tisztességtelen gazdálkodás tilalmát, a részletes szabályozásra 25 évet kellett várni. A tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvény jelentette az első önálló versenytörvényt az 1945 utáni időszakban.

A rendszerváltozás idején még hatályban lévő 1984. évi IV. törvény jelentős lépéseket tett a korszerű versenyjog kiépítése felé. A törvény mindenféle tisztességtelen gazdasági tevékenységet tiltott, nevesítette a gazdasági versenyt

korlátozó megállapodásokat, az árukapcsolás, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés és a tisztességtelen ár érvényesítésének tilalmát. A közérdek védelmét szolgálta a gazdasági bírság, és a fogyasztók jogainak érvényesítéséért az érdekképviselői szervek által benyújtható közérdekű kereset. A törvény ugyanakkor adós maradt a versenykorlátozás tilalmának részletesebb kibontásával, a gazdasági erőfölény fogalmával, és nem foglalkozott a gazdasági tevékenységet kifejtő vállalkozók szervezeti egyesülésével sem.

A tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény

A piaci típusú versenyjog első alapvető törvénye az 1990. évi LXXXVI. törvény (Tpt.) volt a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról. A törvény preambuluma hangsúlyozza a gazdasági verseny szabadságának és tisztaságának követelményét mint a gazdasági hatékonyságot kikényszerítő piaci verseny alapvető feltételét. Ennek érdekében a Tpt. három irányban kíván védelmet nyújtani a tisztességtelen piaci magatartással szemben:

- a versenytársak irányában,
- a tisztességes piaci magatartáshoz kapcsolódóan a fogyasztók irányában, valamint
- a nemzetgazdaság számára a piac és a verseny működőképességéhez fűződő közérdek irányában.

A Tpt. az általános rendelkezések körében generálklauzulaként fogalmazta meg a tisztességtelen gazdasági tevékenység folytatásának tilalmát.

A Tpt. a tisztességtelen piaci magatartás tilalma körében szabályozta a tisztességtelen verseny, a fogyasztók megtévesztésének, a gazdasági versenyt korlátozó megállapodásoknak és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésnek a tilalmát, valamint a versenyt korlátozó szervezeti egyesülések ellenőrzését.

A gazdasági versenyt korlátozó megállapodás szabályozásánál a törvény kizárja a tilalom alól azokat a megállapodásokat, melyek egyrészt csekély jelentőségűek, másrészt a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozására irányulnak. A szabályozás nagy hangsúlyt helyezett a mentesülés követelményei körében a megállapodással elérhető előnyök és az azzal járó hátrányok mérlegelésére.

A törvény a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés körében az alábbi piaci magatartásokat tiltotta:

- tilos a szerződéses kapcsolatokban indokolatlan, egyoldalú előnyt kikötni, vagy hátrányos feltételek elfogadását kikényszeríteni,
- indokolatlanul elzárkózni a szerződéskötéstől,
- a másik fél gazdasági döntéseit indokolatlan előny szerzése céljából befolyásolni,
- a piacralépést vagy a műszaki fejlődést akadályozni,

- a versenytárs számára indokolatlanul hátrányos piaci helyzetet teremteni, illetve gazdasági döntéseit indokolatlan előny szerzése céljából befolyásolni.

A törvény a gazdasági erőfölény fogalmát nem határozta meg, csak példálózó jelleggel sorolta fel azokat a helyzeteket, melyek esetében a gazdasági erőfölény fennállása megállapítható. Ez a szabályozási technika azonban lehetőséget adott a gazdasági erőfölény fogalmának kiterjesztő értelmezésére.

A törvény tartalmazta az indokolatlan, egyoldalú előny ismérveit, melyből kiemelte tipikus esetként, ha a szerződésben kikötött szolgáltatás és ellenszolgáltatás között feltűnően nagy az értékkülönbség. A feltűnő értékaránytalanság egyben a Ptk. 202. §-ában szabályozott érvénytelenségi ok. A törvény nem adott iránymutatást arra nézve, hogy milyen százalékos mértékű eltérés esetén állapítható meg a szolgáltatás és ellenszolgáltatás közötti aránytalanság feltűnő volta. Ezért mint a gyakorlat mutatta, nem volt szerencsés átvenni a versenyjogba a polgári jogi szabályozást úgy, hogy más tartalommal kívánták megtölteni a polgári jogban már megfelelő tartalommal bíró fogalmat.

A Tpt. 23. §-a szerint a vállalkozók szervezeti egyesüléséhez a versenyfelügyeletet ellátó szervtől előzetesen engedélyt kellett kérni meghatározott piaci részesedés, illetve árbevétel elérése esetén. Az engedély iránti kérelem elbírálásakor a Gazdasági Versenyhivatal nem engedélyezhetett olyan szervezeti egyesülést, amely a gazdasági verseny kialakulását, fennmaradását vagy fejlődését akadályozza. A Versenyhivatal a fenti feltételek fennállása esetén is engedélyezhette az ilyen szervezeti egyesüléseket, ha az egyesüléssel együtt járó előnyök a hátrányokat meghaladják, az egyesülés a gazdasági versenyt nem zárja ki, vagy az a külföldi piacon való fellépést elősegíti, és ez nemzetgazdasági szempontból előnyös.

A törvény VI. fejezete szól az igények érvényesítésének különböző lehetőségeiről. Eszerint a tisztességtelen verseny tilalmának megsértése esetén keresettel a bírósághoz, a generálklauzula megsértése esetén, valamint a fogyasztók megtévesztése tilalmának megsértése esetén keresettel a bírósághoz, vagy kérelemmel a versenyfelügyeletet ellátó szervhez, a gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalmának, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmának, továbbá a szervezeti egyesülésekre vonatkozó szabályok megsértése esetén kérelemmel a versenyfelügyeleti szervhez lehetett fordulni. Nem volt tehát pontosan szétválasztva a bíróság és a versenyfelügyeletet ellátó szerv hatásköre, amely a gyakorlatban sok esetben zavart okozott.

A Tpt., valamint az árak megállapításáról szóló törvény megsértésének közigazgatási jellegű szankcióit a külön erre a célra felállított Gazdasági Versenyhivatal (a pénz- és értékpapírpiac, a banktevékenység, valamint a biztosítási tevékenység esetében az Állami Értékpapír Felügyelet, az Állami Bankfelügyelet, valamint az Állami Biztosításfelügyelet), a polgári jogi szankciókat pedig a bíróság alkalmazhatta a törvény rendelkezése szerint.

A Tpt. jelentős újítása a Gazdasági Versenyhivatal létrehozása, mely országos hatáskörű állami költségvetési szerv, elnökét és két elnökhelyettesét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki hatévi időtartamra, illetve menti fel.

A versenyfelügyeleti eljárási szabályok tekintetében főszabály szerint az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény szabályai voltak alkalmazandók. A versenyfelügyeleti eljárás két szakaszra tagolódott: vizsgálati és tárgyalási, egyben határozathozatali szakaszra, amelyre a vizsgálat befejezését követően került sor. A törvény rögzítette, hogy a Gazdasági Versenyhivatal határozata ellen fellebbezésnek nincsen helye, annak felülvizsgálatát keresettel lehet kérni a bíróságtól.

A Gazdasági Versenyhivatal az Országgyűlésnek évente beszámolási kötelezettséggel tartozik, a miniszter köteles véleményét kikérni a versenyjogot érintő jogszabály-tervezetekkel kapcsolatosan.

Megállapítható, hogy a Tpt. anyagi és eljárási szabályai alkalmasak voltak a preambulumában kitűzött cél megvalósítására, azonban a gazdasági változások, valamint a Magyar Köztársaság és az Európai Közösség, illetve tagállamai között Brüsszelben 1991. december 16-án létrejött Európai Megállapodásnak a versenyszabályozásra is előírt jogharmonizáció megteremtésének kötelezettsége szükségessé tette új törvény megalkotását.

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény

A gazdaság viszonyai az 1990-et megelőző állapothoz képest igen gyorsan és igen sokat változtak. A piacgazdaság intézményeinek kiépülése, a tömegesen piacra lépő új vállalkozások, a piaci szerkezet gyors átalakulása, a piaci viselkedés normáinak hiánya, illetve visszasságai egyaránt a hazai versenyjog továbbfejlesztésének követelményét támasztották alá. A Tpt. előkészítésekor, 1990-ben még nem kapott kellő figyelmet az eljárási jog megfelelő kialakítása, hiszen nem lehetett teljes mértékben előre látni az addig ismeretlen eljárásfajta és intézményrendszer sajátosságait. Mindazonáltal az eljárási jog és az intézményrendszer alapelvei, így a Gazdasági Versenyhivatal és a bíróság közötti hatáskörmegosztás, a Gazdasági Versenyhivatal független státusa beváltak.

A Magyar Köztársaság, az Európai Közösség és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás és az azt kihirdető 1994. évi I. törvény a jogharmonizáció követelményét a versenyjogra nézve kifejezetten megállapította. Az Európai Megállapodás 68. cikke szerint a 67. cikkben szabályozott jogharmonizációnak a versenyjogra is ki kell terjednie. A 67. cikk mindazonáltal a jogszabályok közéletítésére vonatkozó kötelezettséget meglehetősen „puhán” fogalmazza meg:

Magyarországnak csak olyan mértékben kell biztosítania, hogy jövőbeni jogszabályai a Közösség jogszabályaival összeegyeztethetők legyenek, amennyire lehetséges. Ennek ellenére 1996-ban megszületett az új versenytörvény, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Vtv.).

A versenyszabályozás harmonizációjának jogalapja az Európai Megállapodás 67–69. cikke. A 62. cikk, amely a Közösség és Magyarország közötti kereskedelemre vonatkozik, e harmonizáció célszerűsége mellett szól. Az Európai Megállapodás 67–68. cikkében szabályozott versenyjogi harmonizáció szélesebb kört fog át, mint amelyben a 62. cikk alkalmazható: ez utóbbi ugyanis nem tartalmaz rendelkezéseket a szervezeti egyesülések (fúziók, összefonódások) ellenőrzésére és a tisztességtelen versenycselekményekre, a 67–68. cikkben megkövetelt versenyjogi harmonizációnak azonban e kérdésekre is ki kell terjednie.

1995 júniusában az EU-tagállamok állam-, illetve kormányfőiből álló Európa Tanács cannes-i ülésén jóváhagyta a Fehér Könyvet, amelyet az Európai Bizottság készített a közép- és kelet-európai társult országoknak az Európai Unió egységes belső piacába történő integrálódásáról. A Fehér Könyv kiterjed a versenyszabályozásra is, azonban nem fogalmaz meg többletfeladatot az Európai Megállapodáshoz képest, csak útmutatást ad az integrációra való felkészüléshez. A Fehér Könyv nem teremt új nemzetközi jogi alapot a jogharmonizációra, az változatlanul az Európai Megállapodás marad.

A jogharmonizációs követelmények teljesítése a Vtv. alapján az alábbiakban foglalható össze:

– Hazai versenyjogunk ágazatsemleges. Az Európai Közösségek versenyjoga viszont sajátos szabályokat tartalmaz a szén- és acéltermékekre, a mezőgazdaságra és a közlekedésre. (Ez azonban csak közösségi jogi sajátosság; a tagállamok nemzeti versenyjogát nem jellemzi.) A Vtv. indoklása szerint nem indokolt versenyjogunk ágazatsemlegességével szakítani, ez azonban nem zárja ki, hogy egyes – a törvény 16. §-án alapuló – csoportmentességi rendelkezések az egyes ágazatokban olyan magatartásra kötelezzék vagy hatalmazzák fel a vállalkozásokat, amelyek egyébként versenyjogi jogsértést valósítanak meg. Így a vertikális kartelltilalom alóli csoportmentességek nem egyedi kérelem alapján, hanem a jogszabály erejénél fogva mentesülnek a vertikális kartellekre vonatkozó tilalom alól.

– A közösségi versenyjog a kartelltilalomra, az erőfölénnyel való visszaélés tilalmára és a fúziók ellenőrzésére terjed ki, a tisztességtelen verseny tilalmára vonatkozóan nem alakult ki olyan számottevő közösségi joganyag, amelyhez az új versenytörvény megalkotásakor igazodnunk kellene. Mind a Tpt., mind a Vtv. ezért szélesebb kört fog át, mint a közösségi versenyjog, hiszen mindkettő tartalmaz tisztességtelen versenyt tiltó és fogyasztóvédelmet szolgáló szabályokat is.

- A versenytörvény újraalkotása illeszkedik a hazai jogharmonizáció folyamatába. Már a Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozását előkészítő jogharmonizációs feladattervről szóló 2004/1995. (I. 20.) Korm. határozat is szólt a versenyjogi harmonizáció szükségességéről. Az ötéves jogharmonizációs programról szóló 2174/1995. (VI. 15.) Korm. határozat 1. melléklete pedig megjelölte azokat a közösségi jogszabályokat, amelyekkel a hazai versenyszabályozást összhangba kell hozni. E határozat 1996-ra ütemezte a versenyjogi harmonizációt. Ennek megfelelően az 1996. évre vonatkozó részletes jogharmonizációs programról szóló 2343/1995. (XI. 16.) Korm. határozat melléklete előírányozta az új versenytörvény és a hozzá kapcsolódó kormányrendeletek 1996. évi megalkotását.

A Vtv. ugyan formailag új jogszabály, tartalmilag azonban inkább a hazai versenyjog reformját, továbbfejlesztését jelenti az eddigiekben bevált megoldások megőrzése mellett. A törvény preambulumban megfogalmazott cél a gazdasági hatékonyság és a piaci verseny fenntartásához fűződő közérdek, valamint a vállalkozások és fogyasztók érdekeinek szem előtt tartásával továbbra is a gazdasági verseny tisztaságának és szabadságának fenntartása.

A törvény tartamát a következőkben foglalhatjuk össze.

A törvény hatálya

A törvény személyi hatálya körében a Tpt. külön definiálta a vállalkozó fogalmát, a Vtv. a korábbi szabályozási megoldást vette alapul, azonban a vállalkozó fogalma helyett már a vállalkozás fogalmát használva. Vállalkozás alatt három személykört kell értenünk: a természetes személyeket, jogi személyeket és jogi személyiség nélküli gazdasági társaságokat. Az egyéb társaság (úgy mint például polgári jogi társaság, építőközösség) – talán véletlenül – kimaradt a felsorolásból, így nem tartozik a Vtv. hatálya alá. Ez a megoldás nem szerencsés, tekintettel arra, hogy polgári jogi társaság üzletszerű gazdasági tevékenység folytatására is alapítható. A Vtv. 1. §-ában nem szerepel feltétlenül az sem, hogy a vállalkozás ténylegesen gazdasági tevékenységet folytasson.

A törvény hatálya nemzetközi vonatkozásban tágabb, mint a Tpt.-é, hiszen már nemcsak a Magyar Köztársaság területén folytatott gazdasági tevékenységre terjed ki, hanem a Magyar Köztársaság területén belül tanúsított piaci magatartásra is. A törvény hatálya alá tartozik továbbá – a tisztességtelen verseny tilalma és a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalmára vonatkozó szabályok kivételével – a vállalkozás külföldön tanúsított piaci magatartása is, ha annak hatása a Magyar Köztársaság területén érvényesülhet. A területi hatály kiterjesztésének indoka az volt, hogy a magyar piacon folyó versenyt olyan magatartásokkal is lehet

korlátozni, amelyeket külföldön tanúsítanak. Az extraterritoriális hatály már a Tpt. 14. § (1) bekezdésében, a kartelltilalom szabályozása körében megjelent, így tilos volt az olyan összehangolt magatartás, illetve megállapodás, amely a gazdasági verseny korlátozását vagy kizárását eredményezhette, tekintet nélkül arra, hogy a megállapodást a Magyar Köztársaság területén kötötték-e vagy sem. A Vtv. éppen a törvény hatályának újraszabályozása miatt nem emeli ki a kartelltilalomra vonatkozó rendelkezés hatálya körében az extraterritoriális hatályt.

A tisztességtelen versenyt és a fogyasztók tisztességtelen befolyásolását tiltó szabályok esetében azonban a törvény eltekint az extraterritoriális hatálytól, mivel e körben a nemzetközi magánjog kollíziós szabályai nyújtanak megfelelő megoldást.

A tárgyi hatályra vonatkozó szabályozás már nem a gazdasági tevékenység folytatását, hanem a piaci magatartást veszi alapul. A törvényi indoklás szerint ennek az a magyarázata, hogy „a gazdasági tevékenység meghatározása nem fogta át a fűzők ellenőrzése szempontjából fontos tulajdonszerzési és vagyongazdálkodási cselekményeket, a tárgyi és személyi hatályt megállapító definíciók együttesen azt eredményezték, hogy nem lehetett fellépni az olyan versenykorlátozó magatartásokkal szemben, amelyeket gazdasági tevékenységet nem végző személyek, szervezetek követtek el”. 1997. január 1-jétől a versenyszabályok tehát olyan magatartásra is vonatkoznak, ahol a nyereség- és vagyonszerzés nem állapítható meg célzatként, illetőleg a tevékenység kifejtésére nem ellenérték fejében kerül sor. A szélesebb személyi kör meghatározásának másrésztől jogharmonizációs oka is volt, hiszen az Európai Bíróság a vállalat, vállalkozás fogalmát a lehető legszélesebben értelmezi.

A tisztességtelen verseny tilalma

A Vtv. 2. §-ába, a tisztességtelen verseny szabályai körébe került be a Tpt. 3. § (2) bekezdése, amely generálklauzulaként, általános jelleggel tiltotta a tisztességtelen gazdasági tevékenységet. Eszerint: „tilos gazdasági tevékenységet tisztességtelenül – különösen a versenytársak, a fogyasztók törvényes érdekeit sértő vagy veszélyeztető módon vagy az üzleti tisztesség követelményeibe ütközően – folytatni.”

A tisztességtelen verseny általános tilalma mellett a törvény a Tpt.-hez hasonlóan továbbra is kiemelten tiltja a hírnévsértést, az üzleti hitelsértést, a bojkottot, a jellegbitorlást. Tiltottak továbbá a tisztességtelen eljárások (így a versenyeztetés, az árverés, a tőzsdei ügylet tisztaságának megsértése).

Az új versenytörvény a Tpt.-ben szabályozott két tényállást – az árukapcsolást és az áruvisszatartást – mellőzi a tisztességtelen verseny tilalma köréből. Ezek átkerültek a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésről szóló fejezet-

be. A jogalkotó szerint ezek a cselekmények a megváltozott piaci viszonyok folytán csak akkor járnak a versenynek és a fogyasztók érdekeinek veszélyeztetésével, ha azokat erőfölényben lévő vállalkozás valósítja meg.

A kartelljog

A kartelljogi szabályozás újragondolása során alapvető követelményként érvényesült a közösségi jogharmonizáció. A Vtv. 11. §-a – az EGK Szerződés 85. cikke nyomán – a kartellek általános tilalmát mondja ki, vagyis egyaránt tiltja a horizontális és a vertikális kartelleket. Horizontális kartellról akkor beszélünk, ha a megállapodás (összehangolt magatartás) versenytársak között jön létre, vertikális kartellról akkor, ha a megállapodást a piaci rendszer különböző szintjein elhelyezkedő vállalkozások kötik.

A Tpt. a horizontális kartellek mellett a vertikális kartellek csupán egyik esetét tiltotta: a továbbeladási ár meghatározását, ha az a gazdasági verseny korlátozását vagy kizárását eredményezhette. A Vtv.-ben a továbbeladási ár meghatározása nem került külön nevesítésre, de a vertikális kartellek általános tilalma köre természetesen ezt is lefedi.

A Vtv. a kartelltilalmat kettős megközelítésben rögzíti: egyfelől általános klauzulaként tilt bizonyos magatartásokat, másfelől példálózó felsorolással rögzíti a leginkább tipikus tiltott magatartásokat. A kartell az általános klauzula szerint akkor tilos, ha a verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza. A verseny torzítása új fogalomként került be a törvény szövegébe, döntően annak érdekében, hogy a Vtv. megfogalmazását illetően is jobban közelítsen a Római Szerződés 85. §-ának szövegéhez.

A Vtv. által példálózó jelleggel felsorolt tipikus versenykorlátozó megállapodások és összehangolt magatartások körébe tartozik a vételi vagy eladási árak vagy egyéb üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett meghatározása (árkartell), a kontingentáló kartell, a piacfelosztó kartell. A Vtv. külön kiemeli továbbá a piacra lépés akadályozását, az üzletfelek megkülönböztetését azonos értékű vagy jellegű ügyletek tekintetében. A Vtv.-ben új szabályként jelenik meg azon magatartás tiltása, mely a szerződéskötést olyan kötelezettségek vállalásától teszi függővé, amelyek természetüknél fogva, illetve a szokásos szerződési gyakorlatra figyelemmel nem tartoznak a szerződés tárgyához. Új szabályként tiltja a törvény továbbá a versenytársak közötti, a versenyeztetéssel kapcsolatos összejátszást is.

Nem szerepel a felsorolásban azonban a Tpt.-ben foglalt „valamennyi piaci résztvevő hátrányba hozása” tényállás, valószínűleg túlzottan általános jellege miatt.

A Vtv. 11. § (3) bekezdése szerint a kartelltilalom megszegésének a versenytörvényben foglalt következményein túl a Polgári Törvénykönyv azon

szabályai is alkalmazandók, melyeket a Ptk. a jogszabályba ütköző szerződésekre ír elő. Így tehát egyértelművé vált, hogy a Vtv. 77. §-ában foglalt speciális jogkövetkezményekhez képest a Ptk. 200. § (2) bekezdésében a jogszabályba ütköző szerződésekre előírt polgári jogi semmisség addicionális jellegű, azaz a semmisséget és a versenytörvényben foglalt jogkövetkezményeket párhuzamosan kell alkalmazni.

Az Európai Közösségek versenyjogi szabályozásához hasonlóan a mentesítés rendszere kétlépcsős. Az ún. csoportmentességek azt jelentik, hogy a megállapodások egyes csoportjait a jogszabály mentesíti a kartelltilalom alól. Az egyedi mentesítés pedig úgy működik, hogy a versenyfelügyeletet ellátó szerv határozattal egyedileg mentesít bizonyos megállapodásokat a kartelltilalom alól. A magyar szabályozásban a mentesülés alapjául szolgáló szempontokat a törvény határozza meg, a megállapodások egyes csoportjainak mentesüléséről pedig kormányrendeletek rendelkeznek a törvényben adott felhatalmazás alapján. A csoportmentesítések kormányrendeleti szintű szabályozását a mentesítés feltételeinek viszonylag gyors módosítási lehetősége indokolta. A Vtv. rögzíti, hogy a csoportmentesítési rendeletek megalkotása során milyen szempontokat kell a kormánynak a jogszabályokba beépíteni. A törvény az egyedi mentesítés során irányadó szempontokat írja elő a csoportmentesítés eseteire is. E szempontok teljesen összhangban állnak a Római Szerződés 85. cikkének (3) bekezdésével. A mentesüléshez szükséges követelmények a Vtv. 17. §-a értelmében bizonyos gazdasági előnyök bekövetkezése, a fogyasztók részestése ezen előnyökből, a versenykorlátozás arányossága, valamint az a követelmény, hogy a megállapodás ne tegye lehetővé az érintett áruk jelentős részével kapcsolatban a verseny kizárását. A felsorolt feltételek konjunktívak, tehát együttesen kell fennállniuk.

A Vtv. 12. §-a törvényi szinten von ki egyes megállapodásokat az általános kartelltilalom hatálya alól – idetartoznak a csekély jelentőségű megállapodások, valamint azok a megállapodások, melyek egymástól nem független vállalkozások között jönnek létre. A Vtv.-be újonnan bekerült ezen szabály indoka az, hogy az egymástól nem független vállalkozásoktól nem várható el, hogy teljesen önálló piaci résztvevőként viselkedjenek. A Vtv. 16. § alapján továbbá a kartellek egyes csoportjai mentesülnek a tilalom alól. Végül a 17. § (1) bekezdése alapján mód van a Gazdasági Versenyhivatal határozatával egyedi mentesítésre is.

A Vtv. – a Tpt.-ben foglaltakkal ellentétben –, elsősorban jogharmonizációs okok miatt, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozására irányuló megállapodásokat nem említi a kivételek között.

Mivel a kartellek érvénytelenségének vélelme érvényesül a versenyjogban, az egyedi mentesítés körébe tartozó megállapodást mindaddig tilosnak kell tekinteni, amíg a Gazdasági Versenyhivatal azt nem mentesíti határozatával. Az egyedi mentesítést megadó határozat jogerőre emelkedéséig törvényi vé-

lelem alapján tiltott a megállapodás, ha a Vtv. 11. § (1) bekezdésének hatálya alá esik. Az új versenytörvény már nem az eljárási jogban, hanem a törvény anyagi jogi részében [a 17. § (2) bekezdésében] szabályozza a Versenyhivatal azon jogkörét, miszerint a határozatban a megállapodás mentesítését feltételhez és határidőhöz kötheti, illetve meghatározott magatartás tanúsításától teheti függővé. E megoldás révén a Versenyhivatal nagyobb szerephez jutott a versenyfeltételek alakításában.

A Vtv. 18. §-a alapján a Gazdasági Versenyhivaltól lehet kérni annak megállapítását, hogy a megállapodás nem esik kartelltilalom alá. Az ilyen kérelmek benyújtását a Tpt. is lehetővé tette, a Vtv. azonban erre szélesebb körben ad lehetőséget. Ennek megfelelően egyrészt már többféle kérelmet lehet előterjeszteni, így annak megállapítása is kérhető, hogy a megállapodás nem minősül kartellnek, másrészt a kérelem nemcsak a tervezett, hanem már megkötött megállapodásokra is vonatkozhat.

A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma

A Tpt. 21. §-a a gazdasági erőfölény fogalmának megjelölésénél nagy hangsúlyt helyezett a számszerűen megjelölt piaci részesedésre, így gazdasági erőfölényben lévőknek nyilvánította azt a vállalkozót, akinek piaci részesedése az adott áru tekintetében a 30%-ot meghaladta. A Vtv. 22. §-a ezzel szemben már nem köti a gazdasági erőfölényt meghatározott kicsi részesedéshez, hanem kizárólag a piaci viszonyokon és a vállalkozó piaci magatartásán alapuló ismérvekből határozza meg az erőfölény fogalmát. Az új törvényi szabályozás rugalmasságával és a számszerű szabályok merev alkalmazásának mellőzésével jobban elősegíti a gyakorlati alkalmazhatóságot.

A Vtv. a Római Szerződés 86. cikkéhez hasonlóan először általános tilalmat fogalmaz meg a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma tekintetében, majd a visszaélés jellegzetes eseteinek példálózó felsorolását tartalmazza. A Vtv. a korábbi versenytörvénnyel ellentétben az indokolatlan előny kikötésének tilalmánál már nem utal a Ptk.-ban foglalt feltűnő értékaránytalanságra, így az eset összes körülményeinek vizsgálatával dönthető el, hogy az erőfölényben lévő vállalkozó az előnyt indokoltan vagy erőfölényével visszaélve kötötte-e ki.

A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés további esetei a Római Szerződés 86. cikkében foglaltakat követve az alábbiak:

- a termelés, forgalmazás vagy a műszaki fejlődés fogyasztók kárára történő korlátozása,
- az ügylet jellegének megfelelő üzleti kapcsolat létrehozásától, illetve fenntartásától történő indokolatlan elzárkózás,

- a másik fél gazdasági döntéseinek befolyásolása indokolatlan előny szerzése céljából,
- az áruvisszatartás,
- az árukapcsolás,
- az üzletfelek indokolatlan megkülönböztetése,
- túlzottan alacsony árak („felfaló ár” vagy „rablóár”) alkalmazása,
- a piacralépés más módon történő indokolatlan akadályozása,
- a versenytárs számára indokolatlanul hátrányos piaci helyzet teremtése, vagy gazdasági döntéseinek indokolatlan előny szerzése céljából történő befolyásolása.

A Vtv. a Tpt.-hez képest több kategóriáját határozza meg a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés eseteinek, így kiegészíti a korábbi versenytörvény rendelkezéseit az áruvisszatartás tilalmával, az árukapcsolás tilalmával, az üzletfelek indokolatlan megkülönböztetésének, valamint a túlzottan alacsony ár alkalmazásának tilalmával.

A vállalkozások összefonódásának ellenőrzése

A magyar jogban csak 1990-ben jelent meg a fúziókontroll versenyjogi szempontú szabályozása. A szabályozás lényege, hogy a vállalkozások bizonyos nagyságrendet meghaladó összefonódásához a Gazdasági Versenyhivatal előzetes engedélyére van szükség. Az engedélyezés során a Versenyhivatal megállapítja, hogy az összefonódás hátrányos-e a versenyre.

A Vtv. a „vállalkozások összefonódása” elnevezéssel jelöli a korábban a Tpt. által a „vállalkozók szervezeti egyesülése”-ként definiált magatartásokat. A korábbi elnevezés azért nem volt szerencsés, mert az egyesülés csak az egyik esete volt a fejezetben szabályozott tényállásoknak. A Vtv. új terminológiát használ részben a fejezet egészére (vállalkozások összefonódása), részben az összefonódás egyesülésein kívüli másik esetére (irányítás).

A vállalkozások összefonódásának egyik esete az egyesülés, azaz fúzió, amikor két, korábban önálló cég oly módon alkot egységet, hogy valamelyik vagy mindegyik eredeti vállalkozás megszűnik, és új vállalkozás jön létre. A vállalkozások összefonódásának másik esetében az egyik vállalkozás a másik felett befolyást, irányítást szerez, de a vállalkozások megőrzik korábbi jogalanyiségüket. Az összefonódás harmadik esetében független vállalkozások bizonyos tevékenységeik végzésére közösen hoznak létre új szervezetet.

Az engedélykérelmi kötelezettség feltételei a Tpt.-hez képest egyszerűsödtek. A korábbi versenytörvényben részben az árbevétel nagyságához, részben a piaci részesedés mértékéhez kapcsoltnak került meghatározásra az a nagyságrend, amely fölött a törvény előírta az engedélyezést. A Vtv. a piaci részesedés mértékét már nem tekinti kritériumnak. Az engedélykérelmi kötelezett-

ség egyetlen kritériuma 1997. január 1-től tehát az árbevétel. A Gazdasági Versenyhivatalnak az árbevételt két oldalról kell vizsgálnia. Egyrésztől vizsgálnia kell az összefonódásban érintett vállalkozások együttes árbevételét, másrésztől a beolvadó (irányítás alá kerülő, illetőleg két összeolvadó) vállalkozás árbevételét. Ez utóbbi szempont újdonság a Vtv.-ben.

Engedélyt kell kérni az összefonódáshoz, ha az érintett vállalkozások előző üzleti évben elért nettó árbevétele meghaladja a tízmilliárd forintot. Amennyiben ez a vizsgálat pozitív eredménnyel zárul, a Versenyhivatalnak meg kell vizsgálnia azt is, hogy a beolvadó, illetve az irányítás alá kerülő cég nagyságrendje alapján is fennáll-e az engedélykérési kötelezettség. További feltétel tehát, hogy a megszerzett vállalkozás vagy az összeolvadásban részt vevő legalább két vállalkozás nettó árbevétele meghaladja az ötszázmillió forintot. Ezzel azt kívánta megakadályozni a jogalkotó, hogy ne kelljen közbelépnie a Versenyhivatalnak akkor, ha egy nagyvállalat a felvásárló, így a Vtv. nem korlátozza a piaci terjeszkedéshez szervesen hozzátartozó növekedési lépéseket.

A Vtv. 24. § (2) bekezdését az engedélykérési kötelezettség alóli kibújás megakadályozása érdekében iktatta be a jogalkotó. A fenti szabályok alapján lehetséges ugyanis, hogy az engedélykérési kötelezettség hatálya alá tartozó ügyletet a vállalkozások több fázisban, kisebb lépésekben bonyolítsák le. A törvény elrendeli azonban, hogy a két éven belüli különálló tranzakciókat egybe kell számítani.

A Vtv. nem tekinti összefonódásnak, ha pénztintézet, biztosítótintézet, pénzügyi holding, befektetési társaság vagy vagyonkezelő szervezet átmenetileg szerez irányítást, ha annak célja továbbértékesítés előkészítése. Az összefonódás alóli kivételként szabályozza a törvény a felszámoló és a végelszámoló tevékenységét is, hiszen az ő feladatuk a vállalkozás megszüntetésével kapcsolatos teendők ellátása. Másik ok, hogy e személyek tevékenysége fölött végső soron a bíróság gyakorol ellenőrzést.

A Tpt. szerint a szervezeti egyesülésben közösen részt vevők voltak kötelesek engedélyt kérni a Versenyhivaltól. A Vtv. szerint egyesülés (fúzió) esetén az összeolvadókat terheli engedélykérési kötelezettség, de bármelyikük önállóan is folyamodhat a Gazdasági Versenyhivatalhoz. Az összefonódás további eseteiben az irányítási jog megszerzőjének kell benyújtania a kérelmet. Ennek az a logikus indoka, hogy a függetlenségét elvesztő vállalkozástól nem várható el, hogy az ezt tartalmazó megállapodást legalizálják, másrésztől méltánytalan lenne az engedélykérést elmulasztó irányított vállalkozást szankcionálni. Az engedélykérés elmulasztása esetén a Versenyhivatal bírságfizetésre kötelezhet.

A Vtv. 29. §-a alapján a vállalkozásoknak a 24. § szerinti engedélykérési kötelezettség alá eső összefonódását eredményező szerződés létrejöttéhez a Gazdasági Versenyhivatal engedélye szükséges. Mindaddig, amíg a hivatal az összefonódásról nem határoz, függő jogi helyzet áll fenn, hiszen az engedély megadásáig a szerződés nem jön létre.

Az engedély iránti kérelem elbírálásakor a Gazdasági Versenyhivatalnak mérlegelnie kell az összefonódással együttjáró előnyöket és hátrányokat. A Vtv. 30. §-a határozza meg az elbírálás során irányadó szempontokat, így vizsgálándó az érintett piacok szerkezete, az érintett vállalkozások piaci helyzete és stratégiája, gazdaság és pénzügyi képessége, továbbá az összefonódásnak a szállítókra és fogyasztókra gyakorolt hatása.

A Versenyhivatal nem tagadhatja meg az engedélyt, ha az összefonódás nem hoz létre vagy nem erősít meg gazdasági erőfölényt, nem akadályozza meg a hatékony verseny kialakulását, fennmaradását vagy fejlődését az érintett piacon vagy annak jelentős részén, illetve, ha az összefonódással járó előnyök meghaladják az abból származó hátrányokat. Az engedély feltételeként a Versenyhivatal előírhatja egyes vállalkozásrészecskék vagy egyes vagyontárgyak elidegenítését, illetve valamely közvetett résztvevő felett gyakorolt irányítás megszüntetését.

A Gazdasági Versenyhivatal

Az 1984. évi IV. törvény még a mindenkori piacfelügyeletet ellátó szervek hatáskörébe utalta a versenyfelügyeletet. A Gazdasági Versenyhivatal 1990 óta működik, és 1996. január 1-je (a biztosítási törvény hatályba lépése) óta a bankok és biztosítók tekintetében is felügyeli a versenyjogi normák érvényre jutását.

A Gazdasági Versenyhivatal állami költségvetési szerv, önálló fejezetet alkot az állami költségvetésben. Független szervezet, amely nincs alárendelve a kormánynak, számára feladatot csak törvény írhat elő. Hatásköre a Vtv.-ben, illetve az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvényben meghatározott versenyfelügyeleti feladatok ellátása, kivéve a bíróság jogkörébe tartozókat.

A Vtv. ugyan nem tartalmazza azt a korábbi megjelölést, hogy a hivatal országos hatáskörű állami költségvetési szerv, de a Vtv. 46. §-a szerint illetékessége az ország egész területére kiterjed.

A Tpt. még „versenyfelügyeletet ellátó szervről” szolt a versenyjogi normák érvényre juttatásával kapcsolatosan, mely fogalomkörbe a Versenyhivatalon kívül beletartozott az Állami Értékpapír- és Bankfelügyelet, valamint az Állami Biztosításfelügyelet is. Mivel a fenti szervezeteknek megszűntek a versenyfelügyeleti hatáskörei, a Vtv. már mindenhol Gazdasági Versenyhivatalról szolt. 1995-ben a biztosítási törvény 173. §-a módosította a Tpt.-t, és a Gazdasági Versenyhivatalt jelölte meg a biztosítási szektorban is versenyfelügyeletet ellátó szervként.

A Versenytanács a Gazdasági Versenyhivatalon belül önálló szerv, melynek tagjai a versenyfelügyeleti eljárás során kizárólag a törvényeknek vannak alárendelve.

A versenyfelügyeleti eljárás szabályai

A Vtv. 4. §-a szerint a versenyfelügyeleti eljárásra a törvény eltérő rendelkezése hiányában az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Vtv. megszüntette a Tpt.-ben szabályozott kettős hatáskört, amely szerint egyes jogsértések esetén csak a Versenyhivatal, más ügyekben kizárólag a bíróság járhatott el, ugyanakkor a generálklauzula, illetve a fogyasztók megtévesztése miatt az ügyfél választása szerint akár a hivatal, akár a bíróság előtt megindíthatta az eljárást. Az új szabályozás általános hatáskört a Versenyhivatalnak biztosít, és kizárólag a törvény II. fejezetében foglaltak – a generálklauzula és a tisztességtelen verseny – megsértése esetén lehet bírósághoz fordulni.

A versenyfelügyeleti eljárás két fő szakasza a vizsgálati szakasz és a versenytanács eljárása. Utóvizsgálati szakaszra csak kivételes esetben kerül sor (mikor az eljárás szünetelését követően a vizsgáló utóvizsgálatot rendel el, vagy az érdemi határozattal már befejezett ügyekben tartott utóvizsgálat, melynek elrendelése nem kötelező). A végrehajtási szakaszra sem kerül sor minden esetben, csak akkor, ha az eljárás alá vont önként nem fizeti meg a bírságot, vagy nem tesz eleget az előírt magatartásnak.

A vizsgálati eljárás kérelemre vagy hivatalból indul a törvénybe ütköző magatartás elkövetésétől számított három éven belül.

Kérelemre négy fő esetben indul eljárás: a kartelljogban és a vállalkozások összefonódásának esetei között szól az anyagi jog a kérelem benyújtásának lehetőségéről vagy az erre vonatkozó kötelezettségről (például egyedi mentesítés kérelmezése), a vállalkozások összefonódásának engedélyezése körében a tízmilliárd forint nettó árbevétel meghaladó cégek közötti egyesüléshez, irányítási jog megszerzéséhez, közös vállalkozáshoz szükséges a Versenyhivatal engedélye. Negyedik csoport az áremelés előzetes bejelentése, ami az 1990. évi XXXVII. törvény alapján kötelező.

A hivatalból induló eljárást a vizsgáló indítja meg a közérdek védelmében olyan tevékenység, magatartás vagy állapot észlelése esetén, amely e törvény rendelkezéseit sértheti, feltéve, hogy az eljárás a Versenyhivatal hatáskörébe tartozik.

A vizsgálat befejezésekor a vizsgáló jelentést készít, amelyet az iratokkal együtt köteles a Versenytanácshoz előterjeszteni.

Az eljáró Versenytanács a vizsgáló jelentése alapján az eljárást megszünteti, az iratokat kiegészítésre visszaadja, ideiglenes intézkedésről hozhat határozatot, vagy amennyiben az első két intézkedésre nincsen szükség, tárgyalást tűzhet ki.

A Versenytanács érdemi határozatát általában tárgyaláson hozza, kivéve, ha az ügyfelek a tárgyalás mellőzésével egyetértettek. A tárgyalás nyilvános.

Az elintézési határidő tekintetében a törvény 63. § (1) bekezdése általános követelményként rögzíti, hogy az ügyek alapos vizsgálatáról és ésszerű határidőn belül történő befejezéséről hivatalból kell gondoskodni. Ha a törvény elterőn nem rendelkezik, az érdemi határozatot az eljárás megindításától kilencven napon belül kell meghozni, ezen határidőt a Versenytanács elnöke legfeljebb hatvan nappal meghosszabbíthatja. A Tpt.-ben az általános elintézési határidő még hatvan nap volt.

Az eljáró Versenytanács „hallgatásának” jogkövetkezményeként a törvény 64. §-a meghatározza, hogy ilyen esetben a kérelmet teljesítettnek kell tekinteni.

A Versenytanács a versenytörvény megsértése esetén bírságot szabhat ki. A Tpt. alapján a bírság összegét úgy kellett megállapítani, hogy az legalább harminc százalékkal meghaladja a jogsértő magatartással elért anyagi előnyt, vagy az okozott kár összegét. A Vtv. szakított a korábbi szabályozással, így a bírságot az eset összes körülményeire tekintettel kell kiszabni.

A versenyfelügyeleti eljárás jogorvoslati alábbiak: vizsgálati kifogás (a végrehajtási eljárás szabálytalansága esetén), jogorvoslati kérelem (az eljárás során hozott határozat ellen), közigazgatási per (az ügy érdemében hozott határozat felülvizsgálata iránt), végrehajtási kifogás.

A keresetet a határozat kézbesítésétől számított harminc napon lehet kérni a Fővárosi Bíróságtól. A kereset benyújtásának a határozat végrehajtására – a meghatározott cselekmény végrehajtásáról rendelkező rész kivételével – halasztó hatálya volt, de az eljáró versenytanács a közérdekre tekintettel elrendelhetette a határozat azonnali végrehajtását. Az új rendelkezések a Tpt.-vel ellentétben bírság esetén is lehetővé teszik az előzetes végrehajthatóság kimondását. Ennek az az oka, hogy sokan csak azért kérték a Tpt. alapján a határozat bírósági felülvizsgálatát, mert annak halasztó hatálya volt a végrehajtásra.

Bár a Vtv. hatálya nem terjed ki közigazgatási szervekre, a Versenyhivatal kötelezheti a közigazgatási szervet határozatának módosítására vagy visszavonására, ha észleli, hogy a határozat a verseny szabadságát sérti. Amennyiben a közigazgatási szerv ennek nem tesz eleget, a hivatal a határozat bírósági felülvizsgálatát kérheti, kivéve, ha a törvény a közigazgatási határozat felülvizsgálatát kizárja.

A tisztességtelen verseny tilalmának megsértése miatti eljárás lefolytatása a bíróság hatáskörébe tartozik, az eljárásra a Pp. szabályai irányadók. A versenyjogi szabályok minden egyéb megsértése a korábbi Tpt. szabályozásával ellentétben a Versenyhivatal hatáskörébe tartozik. A polgári jogi szankciók csaknem teljesen megfelelnek a Ptk. személyhez fűződő jogok védelmével kapcsolatos jogkövetkezményeinek.

A Vtv. 92. §-a szabályozza a fogyasztók érdekeinek védelmében történő közérdekű keresetindítást, mely rendelkezést az 1984. évi IV. törvény is tartalmazott, ezt átvette a Tpt. is, azonban a perindításra jogosultak körét nem ne-

vesítette, elismerte valamennyi fogyasztói érdekvédelmi szervezet perindítási jogosultságát. A Vtv. szerint közérdekű keresetet gazdasági kamara, a fogyasztók érdekvédelmét ellátó szervezet, továbbá a Versenyhivatal indíthat.

Versenyjogunk fejlődése 1996 után

A Vtv. átfogó módosítására a 2000. évi CXXXVIII. törvényben került sor. A módosítások révén lehetővé vált a Gazdasági Versenyhivatal aktívabb fellépése a jogsértő vállalkozásokkal szemben, az eljárási szabályok rugalmasabbá váltak, a szankciórendszer határfoka javult, megváltoztak továbbá a Gazdasági Versenyhivatal munkatársaira vonatkozó egyes szabályok.

A Vtv. által a gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalmának szabályai között rögzített, 10%-os piaci részesedéshez kötött, csekély jelentőségű megállapodásokra vonatkozó kivételt a törvénymódosítás meghagyja, azonban a 13. § (2) bekezdésének a) és b) pontjai a kis piaci súlyú vállalkozásoknak sem engedik meg a vételi vagy az eladási árak közvetlen vagy közvetett meghatározását, illetve a piac felosztását. A módosítás alapjául szolgált az EU Bizottság vonatkozó közleménye, és az OECD ezzel kapcsolatos ajánlása. Hangsúlyozandó, hogy mindkét esetben csak a versenytársak közötti, horizontális ügyletekről van szó. A vertikális típus árörögzítés és piacfelosztás a 10% alatti piaci részesedésű vállalkozások között megengedett.

A Vtv. 17. §-a szerint az egyedi mentesítő határozatot a Versenyhivatal csak lehetőségként köthette határidőhöz. A törvénymódosítás követi a Tanács 17/62. rendelete példáját, így a 17. § (3) bekezdése úgy módosul, hogy a mentesítés a Gazdasági Versenyhivatal által megállapított határidőhöz kötött. Ezt követően természetesen újabb mentesítés kérhető és adható, de az érintett vállalkozásoknak akkor ismét bizonyítaniuk kell az ehhez szükséges törvényi feltételek fennálltát.

A Vtv. új 23. §-ában a közvetett irányítás fogalma törvényi szinten rögzül, valamint a módosítás definiálja az összefonódásnak minősülő vállalkozásrészmegszerzést.

A Vtv. 30. § (2) bekezdésének módosítása egyértelművé teszi, hogy a fúzió engedélyezéséhez önmagában nem elegendő az, hogy abból jelentős előnyök is származnak. A törvény kimerítő jelleggel felsorolja azokat a vizsgálandó tényezőket, melyek fennállása esetében az engedélyt meg kell adni. A törvénymódosítás szerint a Gazdasági Versenyhivatal akkor nem tagadhat meg egy összefonódást, ha annak eredményeként nem jön létre vagy nem erősödik meg olyan erőfölényes piaci helyzet, amely akadályozza a verseny hatékonyságát. A 30. § (3) bekezdésének módosítása, valamint az új (4) bekezdés – az egyedi mentesítéssel megegyező megoldást alkalmazva – rögzíti az előzetes vagy utólagos feltétel, illetve kötelezettség előírását.

Az összefonódások sok esetben tartalmaznak olyan versenykorlátozó kötelezettségeket, amelyek egyébként a 11. § alá esnének, és mentesítésre szorulnának. Ezek engedélyezésére a lehetőséget a törvény a 30. § (5) bekezdése adja meg. Eszerint az összefonódáshoz adott engedély kiterjed mindazon versenykorlátozásokra, amelyek az összefonódás megvalósításához szükségesek.

A Versenyhivatalra vonatkozó módosítás szerint a Gazdasági Versenyhivatal két elnökhelyettesének kinevezésére a Gazdasági Versenyhivatal elnöke javaslatot tehet. A törvény pontosítja azon intézkedések és jogszabályok körét, amelyeket a Gazdasági Versenyhivatallal egyeztetni kell.

A Versenytanács korábban kiadott elvi állásfoglalásai csak az egyedi ügyekben hozott döntésekben megfogalmazottakat ismételték meg, így szükségesnek mutatkozott olyan közlemények kibocsátása, amelyek a konkrét ügyektől elszakadva is koherens módon tükrözik a Gazdasági Versenyhivatal versenyfelfogását, várható jogalkalmazói irányvonalát. Ezek a közlemények nem kötelezőek, de jelzik a joggyakorlat szempontjait az egyes versenyjogi témákban.

A Tanács 17/62. rendelete szerint az EK versenyhatósága ún. ágazati vizsgálatot kezdeményezhet, ha egyes piacok működéséből arra következtet, hogy ott a vállalatok feltehetően versenyellenes tevékenységeket folytatnak. Ilyenkor széles körű vizsgálati jogosítványokkal is élhet a Bizottság. Ha az ágazati vizsgálat során megerősödik a Bizottság gyanúja, hogy a piaci jelenségek mögött vállalati versenykorlátozások állnak, akkor egyedi jogsértési eljárásokat indíthat. A törvénymódosítás ezt a piacfelügyeleti jogkört az újonnan beiktatott 36/A. §-ban megadja a Versenyhivatalnak is. Ez alapján akkor, ha a Gazdasági Versenyhivatal a piac „rendellenes” működését tapasztalja, az ott működő vállalkozásoktól felvilágosítást kérhet a piac működésével, az adott vállalkozás piaci tevékenységével kapcsolatos tényről, körülményről. Az ágazati vizsgálat nem jelent versenyfelügyeleti eljárást, hanem egy önálló hatósági intézkedést, amelyre főszabályként az Áe. előírásait kell alkalmazni.

Az eljárásjogi rendelkezések tekintetében a törvénymódosítás az elintézési határidőket két irányban módosítja. Egyrészt kevésnek bizonyult a rendelkezésre álló idő a titkos kartellekkel szembeni eredményes fellépésekhez és az erőfölénnyel való visszaélések kivizsgálásához. A közösségi versenyjogban egyáltalán nem köti ilyenkor eljárási határidő az Európai Bizottságot. A hivataltól indított eljárás a törvény szerint első lépcsőben 180 napig tarthat, amelyet a Versenytanács elnöke indokolt esetben, két alkalommal, 180-180 nappal meghosszabbíthat.

A törvénymódosítás az elintézési határidőt másrészt rövidebbé is teszi. A Tanács 4064/89/EGK rendeletének mintáját részben követve kerül sor a kétlépcsős fúziókontroll bevezetésére. Ez előnyt jelent a vállalkozások számára, mert versenypolitikai aggályokat fel sem vető ügyekben (a kérelmek többségét általában ezek teszik ki) még a jelenleginél is gyorsabban kaphatják meg az engedélyt. A hátrányokkal valószínűsíthetően nem járó összefonódásokat

45 nap alatt kell engedélyezni, a problémákat felvető, és így alaposabb vizsgálatot igénylő ügyekben 120 napon belül születik meg az érdemi döntés.

Az érdemi bírság összegének maximumát a Vtv. 78. §-a a vállalkozás előző üzleti évben elért nettó árbevételének 10%-ában határozza meg.

A módosított 83. § alapján a Gazdasági Versenyhivatal határozata végrehajtható, tekintet nélkül a keresetindításra, így csökkenthető volt a bírságfizetési kötelezettség elhalasztása céljából indított keresetek száma. A végrehajtás bíróság általi felfüggesztésének lehetőségét a Pp. 332. §-nak (3) bekezdése biztosítja.

A versenytörvény újabb módosítására 2003-ban került sor. Az országgyűlés által 2003. május 26-án elfogadott 2003. évi XXXI. törvény egyértelműen és kifejezetten azt a célt szolgálja, hogy versenytörvényünk 2004. május 1-je utáni időszakban, vagyis az unióba történő teljes jogú tagként való belépésünket követően is megfeleljen a megváltozott körülményeknek. Éppen ezért a törvény egy külön fejezetet (XIV.) iktatott be, amely az európai közösségi versenyszabályok alkalmazása során követendő eljárásokról szól. Az általános szabályokon túlmenően aprólékos szabályozást nyert ezekben az ügyekben a Gazdasági Versenyhivatal feladatköre, illetve a bírósági eljárásra vonatkozó speciális szabályok.

Zárszó helyett

Fenti rövid jogforrási áttekintés talán alkalmas arra, hogy jelezze a fejlődés irányát, azonban a tételes jogi jellemzés ezen módja azt már nem tudja kimutatni, hogy milyen mértékben tágul a versenyjog hatálya. A bevezetőben igyekeztem rámutatni arra, hogy a versenyjog az a jogterület, amely az eredetileg tisztán kereskedelmi-gazdasági jogi szerepköréből gyorsan kinőve mára már mintegy „keresztülfekvő” jogággá változott, hiszen egyrészt a gazdaságpolitika kedvenc és szinte első számú eszközévé vált, másrészt számos közigazgatási jellegű norma került a joganyagba, és az egyes országok versenyhatóságainak eljárására is sokkal inkább a közjog, mint a magánjog nyomja rá a bélyegét. S akkor még nem beszéltünk arról a fejlődési tendenciáról, amely mára már jól kitapinthatóvá és érzékelhetővé vált, nevezetesen nem vagyunk messze attól az időtől, amikor majd elméletileg nyugodtan beszélhetünk a versenyjog általános részéről, míg a különös részt azok az egyre újabb és újabb határterületek fogják jelenteni, ahol már ma is érezhető az erőteljes versenyjogi szellem és szabályozás. Gondolunk itt a reklám jogi szabályozására, vagy a szellemi alkotások, illetve a szerzői jog, valamint az információs társadalom kialakulása következtében megjelenő olyan új technikákra, amelyek jogi leképezésében a versenyjognak vagy már ma is nagy, vagy pedig a jövőben lesz valószínűsíthetően meghatározó szerepe.

A privatizáció jogától az állami vagyon rendezéséig

A privatizáció jogának értelmezése

Privatizációról Nyugat-Európában és a rendszerváltoztató volt szocialista országokat illetően a szakirodalomban két értelemben beszélnek:

a) általánosan, mint a társadalmi-gazdasági életbe való beavatkozás csökkentéséről, mint az ún. *önkorlátozó kormányzás* három eszközének egyikéről (a másik kettő a liberalizáció és a dereguláció). Ez alapvetően amerikai irányzat, hiszen az USA-ban európai értelemben vett állami tulajdon a vállalkozási szférában nincs. (Lásd T. Clarke–C. Pitalas (ed.): *The Political Economy of Privatization*. London–New York, 1994.) Az amerikai privatizációhoz ezért privatizációs jog sem fűződhet;

b) szorosan mint *tulajdonváltásról*, még szorosabban állami tulajdoni társasági részesedések (elsősorban részvények, kisebb részben kft. üzletrészek) elidegenítéséről magántulajdonosok részére. Ez az ún. tulajdoni privatizáció Európa olyan országaiban kapott jelentőséget főleg az 1980-as évektől kezdve, amelyekben az I., illetve főleg a II. világháború után jelentős államosítás zajlott le (Ausztria, Olaszország, Franciaország, Anglia).

A tulajdoni privatizációhoz Nyugat-Európában *nem járult külön privatizációs jog*. Ennek oka elsősorban az, hogy az érintett országokban (de még a szoft fasiszta rendszert alkalmazó Spanyolországban és Portugáliában is) az államosítás nem érintette a vállalatok jogi formáját, mert a részvénytársaságok részvényeit államosították és nem magát a részvénytársaságot (mint szövet-példa alapján a szocialista országokban). A privatizáció ennek megfelelően az államosított részvények eladását jelenti, elsősorban *tőzsdei* technikákkal. Ingyenes privatizáció tehát e körben nincs, a magántulajdonba juttatás az *általános kereskedelmi jog*, illetve tőzsdei módszerekkel történik. Ennek megfelelően Nyugat-Európában a kereskedelmi jogtól elkülönülő privatizációs jog nem alakult ki, a privatizáció hosszú, elhúzódó folyamat, és a nemzeti vagyon viszonylag kis részét érinti.

Egészen más a helyzet a volt szocialista országokban, hiszen itt a privatizáció a rendszerváltoztatás, a transzformáció alapvető eszköze, és mivel az állami vállalatok nem kereskedelmi társasági formában működtek, a *privatizáció*

is különleges jogi eszköztár kiépítését igényelte. Az 1990 körüli rendszerváltozás után a volt szocialista országokban kialakul a privatizáció joga, mint egy olyan vegyesen közjogi-magánjogi jogterület, amely ideiglenesen válik a transzformáción áteső államok jogrendszerének részévé, hiszen az állami tulajdon intézményes privatizációjának befejezésével ez a jogterület megszűnik.

A volt szocialista országokban a privatizáció a transzformáció alapvető eszköze (*rendszerváltató privatizáció*). Az állami tulajdon egyes volt szocialista államokban – például Albánia, a Szovjetunió több utódállama – a nemzeti vagyon 98-99%-ig terjedt, de még a legliberálisabb országokban – mint Magyarország vagy Lengyelország – is elérte a nemzeti vagyon háromnegyed részét. Amíg pedig a magántulajdon nem kerül többségbe, az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségének egységes, szükségképp deformálja a polgári demokratikus jogállamot. A privatizációt tehát gyorsan és óriási méretekben kell végrehajtani, ez szükségképp kiárusítás jelleget ölt (dömpingprivatizáció).

A volt szocialista országok privatizációjára jellemző tehát

a) nem lehet tisztán piaci privatizáció, főszabályként meg kell jelennie az állampolgári jogon alapuló *ingyenes elemnek* is, hiszen a lakosságnak a fejlettebb országokban is legfeljebb az ún. kisprivatizációra volt pénze (lásd a magyar, cseh, lengyel üzletprivatizációt). Tisztán piaci privatizációt csak a gazdag Németország tudott végrehajtani, kisebb kivételekkel alapvetően piaci privatizáció volt a magyar privatizáció is. A fejlettebb volt szocialista országok többségében – Csehország, Lengyelország, Szlovénia stb. – keverték a piaci és az állampolgári jogon történő ún. *kuponprivatizációt*, a fejletlenebbekben viszont az ingyenes privatizáció dominált a csekély külföldi részvétel mellett;

b) bele kellett épülnie a folyamatba valamifajta reprivatizációs elemnek, illetve kárpótlásnak a vagyoni és más sérelmet szenvedettek számára (ez általában viszonylag csekély volt);

c) *kétlépcsős privatizációt* kellett végrehajtani (a jugoszláv munkás-önigazgatás miatt Jugoszlávia utódállamaiban háromlépcsőt): először átalakítani az intézménytípusú állami vállalatokat gazdasági társaságokká (azaz a jogi formát civiljogivá tenni), majd az állam társasági részesedéseit értékesíteni (átadni) magánvállalkozók számára (valós közgazdasági-szociológiai privatizáció). Azokban az országokban, ahol csak az első lépcsőt hajtották végre, és az állami vállalatokból lett állami társaságokban – kismérvű dolgozói részesítés mellett – az állami tulajdoni többség tartósan fennmaradt (mint például a balti államokat leszámítva a szovjet utódállamokban), inkább *államkapitalista rendszerekről* beszélhetünk, mint valós polgári társadalmakról. A volt szocialista országokban emellett – az értékpapír-kultúra és az értékpapírpiaç fejletlensége folytán – a piaci privatizáció is *csak kivételesen lehet tőzsdei privatizáció*;

d) a szocializmus ideológiai maradványaként (állami tulajdon = össznépi tulajdon), valamint a '80-as években már általánossá váló decentralizációs

tendenciákkal is összefüggésben (lásd az 1984-es magyar törvényt a vállalati tanács irányította önkormányzó vállalatokról) a volt szocialista országok privatizációjának szerves része a *dolgozói tulajdonszerzés* és a *vállalati menedzsment* jelentős szerepe (management bye out);

e) a volt szocialista országok privatizációjában – a belső tőkeszegénység miatt – általában (Kelet-Németország például kivétel) jelentős szerepet kap a *külföldi működőtőke-bevonás* (bár annak egy része „zöldmezős” beruházást hajt végre);

f) *külön privatizációs intézményrendszer jön létre*, például privatizációs minisztériumi (lásd Lengyelország), közjogi intézet (Treuhand – Németország), saját alapítványok (horvát-szlovén), illetve sajátos részvénytársaságok (magyar ÁPV Rt.), és ennek alapján kialakul a privatizáció közjoga is az állami tulajdon értékesítésével szükségképp együtt járó magánjogi intézmények mellett.

A privatizáció a szocialista országok közül talán hazánkban *indult meg a legkorábban* (már 1988-ban), és Németországot leszámítva (1995) a *legkorábban be is fejeződik*, lényegében 2006-ra. A magyar privatizáció alapvetően piaci privatizáció volt, ezért jogintézményei elsősorban civiljogi-kereskedelmi jogi jellegűek, bár persze nálunk is vannak jelentős közjogi vonatkozások is. Az intézményes privatizáció befejezésével *stratégiai feladattá* válik, hogy az ideiglenes és jogrendszerünkől lassan kikerülő *privatizációs jog helyére kiépítsük a tartósan fennmaradó állami köztulajdon polgári piacgazdaságba beilleszkedő hosszú távú rendjét*.

A magyar privatizáció fejlődésmenete

A privatizációs jog fejlődésének lényegében négy szakaszát különböztethetjük meg.

a) A privatizáció kezdetei (1988–1992).

b) Az állami vállalatok tömeges átalakítása gazdasági társasággá az 1992-es törvénycsomag alapján (1992–1995).

c) A tömeges privatizáció alapjául szolgáló privatizációs törvény létrehozása és a privatizáció lebonyolítása (1995–1998).

d) A privatizáció lezárása (1998–...).

A privatizáció kezdetei (1988–1992)

A magyar privatizáció decentralizált vállalati döntésekkel, a vállalati önállóságot biztosító állami vállalati törvény alapján (az 1984. évi 22. tvr.-rel módosított 1977. évi VI. törvény) *spontán módon* indult el: lényegében a *gazdasági*

társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény alapján (kismértékben egyes állami vállalatok 1986–87-ben a Kereskedelmi Törvénykönyv alapján is megkezdtek a társaságosítást) úgy, hogy az állami vállalatok ugyan fennmaradtak, de vagyonuk jelentős részét gazdasági társaságokba apportálták (apportprivatizáció). Az 1988-as Gt. ugyan nem szolgált privatizációs célt, de az 1989-ben kialakult politikai hatalmi űrben különböző társasági jogi technikákkal (például vállalatmegkettőződés belső társaságosítással, vállalat-halmaz, vállalatkiürítés, vállalatok keretrészesedései) a vállalatok központi állami döntés nélkül is elkezdtek az állami tulajdon privatizációját (az állam szempontjából *spontán privatizáció*). Ehhez járult 1989 nyarán az 1989. évi XIII. törvény, az ún. *átalakulási törvény*, amely nemcsak a kisvállalkozásoknak és a szövetkezeteknek, hanem az állami vállalatoknak is lehetővé tette, hogy egészben, egyetemes jogutódlással rt.-vé vagy kft.-vé átalakuljanak. Az átalakulási törvényt 1989–1991 között viszonylag kevés esetben alkalmazták, a spontán privatizáció zömmel a Gt. felhasználásával történt. Ennek alapvető oka az volt, hogy az átalakulási törvény tőkeemeléses privatizációt írt elő (Át. 19. §), amelyet a vállalatok jelentős része nem tudott teljesíteni.

A decentralizált vállalati döntésű privatizáció hasznos volt abból a szempontból, hogy megindult a társadalmi tulajdon lebontása, és a magánvállalkozói szféra kialakulása. Másik oldalról azonban hátrányosan érintette az állam bevételi érdekeit, az erősen eladósodott „államkincstárnak” szüksége volt a privatizációs bevételekre. Emellett „elkótyavetyéléssel”, visszaélésekkel is találkozhattunk. Ennek megfelelően 1990-ben az állami tulajdon védelmére, a decentralizált vállalati privatizáció felügyeletére többirányú jogszabályi rendelkezések születtek, így

a) a kiárusítással szemben az 1990. évi VII. törvény bevezette az előzetes, független könyvvizsgáló útján történő vagyonértékelési rendszert,

b) az 1990. évi VIII. törvény létrehozta az Állami Vagyonügynökséget, mint központi állami vagyonkezelő szervezetet, amely felügyeletet lát el a privatizációs folyamat felett,

c) az 1990. évi LIII., illetve 1990. évi LXXII. törvény jelentősen csökkentette a vállalatok önálló privatizációs lehetőségeit, beépítve az ÁVÜ kontrollját.

Az 1990-es tavaszi választások után a kormány felügyelete alá helyezte a privatizációs folyamatot, és megkezdődött az állami vezérlésű privatizációt bevezető törvények előkészítése. Emellett 1990–91-ben több más lényeges privatizációs lépésre is sor került. Ezek a következők:

a) Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV., illetve 1991. évi XXXIII. törvény alapján az állami tulajdon jelentős részét képező, számos korábbi tanácsai felügyeletű állami vállalatot a helyi és területi települési önkormányzatok tulajdonába adtak.

b) Megszületett nem a tulajdoni, hanem az ún. *használati privatizáció* alap-törvénye az állami tulajdon forgalomképtelen tárgyait, illetve az állami mo-

nopoltevékenységekre irányuló *koncessziós törvény*, az 1991. évi XVI. törvény.

c) Megindult az ún. *kisprivatizáció* a kereskedelmi, vendéglátóipari, fogasztó-szolgáltató üzletek privatizációjára vonatkozó 1990. évi LXXIV. törvénnyel, amelyet mivel az általános privatizációs törvény előtt hoztak, *előprivatizációs törvénynek* is szokásos nevezni. Az előprivatizációs törvény alapján az üzletprivatizáció 1994-re befejeződött Magyarországon, a tag értelemben vett kiskereskedelem magántulajdonba került.

d) 1990–91-ben megoldódott – mégpedig nemlegesen – a *reprivatizációs dilemma* [21/1990. (X. 4.) AB határozat, 27/1991. (IV. 20.) AB határozat], és ennek nyomán az 1991. évi XXV. törvénnyel megindult az ún. *kárpótlási törvényhozás*. A kárpótlás az Alkotmánybíróság „novációs” teóriája alapján se nem kártérítés, se nem kártalanítás (megtérítés), hanem az állam erkölcsi, „novált” kötelezettsége alapján a volt tulajdonosoknak bemutatóra szóló értékpapírként kárpótlási jegyre volt igénye, amellyel kedvezményes feltételek mellett vehettek részt a privatizációban. Megindult a volt egyházi ingatlanok ingyenes visszaszolgáltatásának folyamata is.

A vállalatok kényszerátalakítása gazdasági társasággá

1992-ben a korábban egyre inkább állami felügyelet alá kerülő fakultatív önprivatizáció teljesen megszűnik, és megjelenik az állam által vezényelt kényszerprivatizáció. Ezt a Kupa Mihály gazdasági programjára támaszkodó 1992-es törvénycsomag (1992. évi LIII., LIV., LV. törvény) alapozta meg.

Az 1992-es törvénycsomag alapján valamennyi állami vállalatnak – hacsak felszámolás, illetve végelszámolás útján az 1991. évi IL. törvény alapján jogutód nélkül meg nem szüntetik (ún. *felszámolósos-végelszámolósos privatizáció*) – elég bonyolult eljárási szabályok szerint, központi állami döntések alapján kb. 1994–95-re át kellett alakulnia vagy rt.-vé vagy kft.-vé. Az állami vállalatokat kb. 90%-ukban rt.-vé alakították át, hiszen a részvényekkel könnyebben lehet rendelkezni, mint a kft. üzletrészekkel. Az állami vállalatokat emellett úgy kívánták privatizálni, hogy a munkavállalók számára részesedést biztosítsanak – erre a Gt. 244. §-ában foglalt dolgozói részvény kiváló lehetőséget adott. Az 1992. évi LV. törvény hatályon kívül helyezte az 1988-as átalakulási törvényt, a társaságok átalakulását a Gt.-be, a szövetkezetek átalakulását az 1992. évi II. törvénybe (szövetkezeti törvény) helyezte, az állami vállalatok átalakulását pedig az 1992. évi LIII. és LIV. törvény sui generis módon szabályozta.

Az állami vállalatokat két nagy csoportra osztották.

a) Az 1990. évi LIII. törvény meghatározta a tartósan állami tulajdonban maradó állami vállalkozói vagyon körét (2. §). E körbe tartozó és gazdasági

társasággá átalakuló állami vállalatok egy sajátos jogállású kormányzati egy-
személyes holding részvénytársaság, az Állami Vagyonkezelő Rt. (ÁV Rt.) irá-
nyítása alá kerültek, és kívül maradtak a privatizáción.

b) Az Állami Vagyonügynökség útján privatizálni kellett az időlegesen álla-
mi tulajdonú állami vagyont. E vagyon hasznosításáról, védelméről és főleg ér-
tékesítéséről az 1992. évi LIV. törvény rendelkezett, amely az első átfogó pri-
vatizációs törvénynek tekintendő Magyarországon.

Az 1992-es privatizációs szabályozás centralizált privatizációt vezet be
Magyarországon, ahol alapvető szempont az állami vagyon védelme, és lehe-
tőség szerint piaci áron való értékesítése. Ugyanakkor a kisvállalatoknál (300
munkavállaló alatt) mód volt az ún. szakértői, vállalati érdekeket megfelelően
figyelembe vevő egyszerűsített privatizációra, létrejöttek a privatizációs lízing
és a vagyonkezelési szerződések különböző konstrukciói. A dolgozók tulaj-
donszerzését az amerikai ESOP-program nyomán a munkavállalói résztulaj-
donosi program kívánta szolgálni, amely alapján az 1992. évi XLIV. törvény jo-
gi személy MRP szervezeteket hozott létre.

1995-re az állami vállalatok társasággá való átalakulási folyamata gyakorla-
tilag befejeződött, az állami vállalat mint jogi kategória a Ptk.-ban kiürült: az
állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvény csak néhány olyan állami vlla-
latra nézve maradt hatályban, amelynek felszámolása még nem fejeződött be.
Ugyanakkor a privatizáció meglehetősen lassan haladt előre, a magántulajdon
nehézkesen növekedett a nemzetgazdaságban.

Az 1995-ös privatizációs törvény mint a tömeges privatizáció alapja

Az 1995. évi XXXIX. törvény (Ptv.) lett a tömeges és intézményes magyar pri-
vatizáció törvényi alapja. Jelentősen csökkentette az állami tulajdonban mara-
dó vállalkozói vagyon körét és egységesítette a tartósan állami tulajdonban
maradó vagyonnal (ÁV Rt.), illetve a privatizációval (ÁVÜ) foglalkozó szerve-
zeteket – a privatizáció elsődlegessége alapján az Állami Privatizációs és Va-
gyonkezelő Részvénytársaság (ÁPV Rt.) a Kormány – törvény által különle-
gesen szabályozott – egyszemélyes részvénytársaságaként működik. A törvény
úgy kívánta felgyorsítani a privatizációt, hogy jelentősen növelte a jogállami
követelményeket (például átláthatóság, nyilvánosság, privatizációs memoran-
dum). A törvény egyszerűsített privatizációs eljárásokat is szabályozott, és a
magyar jogban először részletesen szabályozta a privatizációs szerződést mint
az ellenérték fejében történő piaci privatizáció alapvető eszközül szolgáló
speciális *adásvételi szerződést*.

A Ptv. 1. §-a kifejezetten kimondta, hogy törvényben meghatározott kivéte-
lekkel a privatizálandó állami vállalkozói vagyon csak ideiglenesen tartozik az
állam tulajdonába, erre nézve az államnak privatizációs kötelezettsége van.

Az ÁPV Rt. elsődleges feladata tehát a privatizáció, és nem a vagyonkezelés. Az ÁPV Rt. vagyona két részre oszlik: saját és „csak” hozzárendelt vagyona.

A Ptv. részletesen meghatározta a privatizáció (értékesítés) rendjét, elveit. A 27. § (4) bekezdése a piaci privatizációt teszi főszabállyá: a „legkedvezőbb ajánlatot tevővel kell szerződést kötni az elbíráláskori reális piaci érték (jelen érték) alapján”. Az értékesítés alapvető módszere a versenyeztetés (28. §), amelyet csak törvényben meghatározott esetekben lehet mellőzni, a versenyeztetés pedig alapvetően pályázati úton történik. A privatizációt célzó adásvételi szerződésbe az ÁPV Rt.-nek megfelelő garanciákat kell beépítenie, és a vállalt vevői is kötelezettségek teljesítését ellenőrizni kell. Ugyanakkor a Ptv. ismer kedvezményes privatizációs technikákat is, így a részletfizetéssel való értékesítést, a privatizációs lízinget, a vezetői és munkavállalói kivásárlást stb.

1997-től napjainkig

Az 1995-ös Ptv. alapján 1997 végére lezajlott Magyarországon a tömeges privatizáció, a privatizálandó vagyon jelentősen lecsökkent, a magántulajdon döntő többségbe került Magyarországon (az állami tulajdon a nemzeti vagyon kb. 13%-ára csökkent), mégpedig úgy, hogy a nagyvállalati körben a külföldi befektetők, kisvállalati körben a magyar vállalkozók dominálnak. 1998-ban azonban nem történt meg az intézményes privatizáció befejezése, és ezzel együtt az ÁPV Rt. megszűntetése, de ennek alapvetően politikai okai voltak.

Az 1998–2002-es periódusban ugyanis a Kormány a „kevesebb mint rendszerváltás, több mint kormányváltás” politikai stratégia jegyében az állami vagyont politikai eszközként használta fel: részben átfogó vezetésváltást hajtott végre az állami társaságoknál, részben államháztartáson kívüli alternatív finanszírozási csatornaként használta fel az állami vállalkozói vagyont. A privatizáció befejezése elmaradt, sőt korlátozott mértékben – társadalombiztosítási önkormányzatok, Postabank stb. – „visszaállamosításokra” is sor került, hiszen az állam aktívan be kívánt avatkozni a gazdasági folyamatokba (az állami tulajdon a nemzeti vagyon 14–15%-ára emelkedett).

A miniszterelnök személyes befolyását erősítendő az ÁPV Rt. a Miniszterelnöki Hivatal alá került, az ÁPV Rt. centralizált vezetését pedig az elnöki és vezérigazgatói pozíciók egyesítésével biztosították. A Ptv.-t évente többször is kismértékben módosították a mindenkori gazdaságpolitikai részproblémák megoldása érdekében, és általában lazították a privatizáció ellenőrzésének jogállami normáit. Az állam kisebbségi részesedései nem csökkentek, hanem nőttek, és egyre szélesebb körben használták fel az Európai Unió által megszüntetendőnek minősített eszközt, az ún. aranyrészvényt az állami befolyás érvényesítésére.

A 2002-ben hatalomra került MSZP–SZDSZ kormánykoalíció ismét a privatizáció befejezését szabta feladatául a kormányprogramban. Ennek megelőzően az ÁPV Rt. felügyelete a pénzügyminiszterhez került, az ÁPV Rt.-ben ismét szétvált az elnöki és vezérigazgatói poszt. Kezdeti zökkenők után 2003-ban a privatizáció végre ismét beindult, és 2005-re – nem vitásan az állami bevételek növelésére irányuló nyomás miatt is – előreláthatóan jelentős mértékben beszűkül a „véglegesen” tartós állami tulajdonban maradó társaságok köre. Megszűnnek az állam kisebbségi részesedései és az aranyrészvény – a méltányolandó államérdeket nem társasági jogi úton, hanem hatósági, illetve szerződéses eszközökkel kell érvényesíteni. A tartósan többségi állami tulajdonban maradó vállalatok köre lényegében a közüzemi szférára korlátozódik. A magyar privatizációt előreláthatóan 2005-ben az ÁPV Rt. megszűntetéséről szóló törvény fogja lezárni.

Stratégiai elképzelés: az állami vagyon új jogi rendje

Az állami vagyon új jogi rendjéről szóló hosszú távú elképzelés jelenleg van kialakulóban. Fő elemei szerintem a következők lehetnek:

1. Rövid távon az alapvető döntés az ÁPV Rt. sorsának meghatározása. Jelentős tábora van annak az elképzelésnek, hogy a privatizációs feladat megszüntetésével az ÁPV Rt.-t – jogfolytonosan – a tartósan állami tulajdonban maradó állami vállalatok központi szervévé kell tenni, mintegy *Nemzeti Vagyonkezelő Holding részvénytársaságként*.

Magam részéről ezt a felfogást *nem* osztom. A vagyonkezelés egészen más felfogást kíván, mint a privatizáció. Egyébként is, ha az állami tulajdonban maradó vállalatok köre a közüzemi vállalatok körére szűkül, úgy nem is annyira a vállalatok vagyonának portfóliószerű kezeléséről, hanem a folyamatos vállalatirányításról kell gondoskodni.

Ezért úgy gondolom, hogy az ÁPV Rt.-t *meg kell szüntetni* – ez a társadalmi közvéleményben is tudatosítaná: az intézményes privatizáció Magyarországon befejeződött.

A befektetők számára is a legmegfelelőbb megoldás az lenne, hogy – mivel az ÁPV Rt. a Kormány egyszemélyes részvénytársasága – a megszűnő ÁPV Rt. jogutódja maga a *magyar állam* lenne, amelyet a Magyar Államkincstár képviselne. Az Államkincstár e célra kialakított szervezeti egységeinek feladatai elsősorban a következők lennének:

- a) az ÁPV Rt. konkrét privatizációs szerződésekhez nem köthető kötelezettségeinek (például hitelek) teljesítése,
- b) az adott vállalatok privatizációjánál nyújtott állami garanciák ellenőrzése,
- c) a privatizációs szerződésekben a vevők által vállalt kötelezettségek ellenőrzése,

d) a már folyamatban lévő, illetve jövőben keletkező privatizációs perek vi-tele.

2. Ha a jelenlegi tartós állami vállalkozói vagyoni körből kikerülnének
 - az időközben privatizált vállalatok (például a több mint 20 Volán vállalat),
 - a kisebbségi állami tulajdonrészek, illetve az ún. aranyrészvényes vállala-
tok,
 - az erdő- és vadgazdálkodási társaságok (a Nemzeti Földalaphoz kerül-
hetnének),
 - a minisztériumok – más állami szervek – háttérintézményei,

úgy a megmaradó csekély számú vállalatot az illetékes szakminisztérium irányíthatná, ellátva felettük a tulajdonosi jogköröket.

Ezt a 19. században még általános klasszikus megoldást sokan vitatják, hi-szen ez esetben vegyül a minisztérium szabályozó és tulajdonosi funkciója. Magam részéről mégis úgy vélem, hogy – mivel legfeljebb 20 nagyvállalatról lehet szó, főleg a közlekedésben és az iparban, ehhez jönne hozzá két-három állami pénzügyintézet – például Magyar Fejlesztési Bank, Eximbank, Követeléske-zelő Rt. – ez lenne a legkevesebb hátrányos megoldás, különösen akkor, ha az ál-lam az ún. *corporate governance* keretében egységes vállalatirányítási elveket állapítana meg ezeknél a vállalatoknál. [Ezen az úton az ún. üvegzseb törvény-nyel – 2003. évi XXIV. törvény –, illetve az állami vállalatok vezetőinek javadal-mazásáról szóló 2173/2003. (VII. 29.) Korm. határozattal amúgy is elindul-tunk.]

3. Az állam mint egész képviselőre a Magyar Államkincstárt kell feljogo-sítani. Az Államkincstár több önálló szervként működő egységes szervezet-rendszer legyen, amely foglalja magába

a) az állami pénzbevételek és -kiadások kezelését (ez a mai, szűkebb érte-lemben vett Államkincstár),

b) az állami reálvagyon kezelését (ez ma főleg a Kincstári Vagyoni Igazgató-ság),

c) a privatizációból származó „utómunkák” megoldását (lásd e fejezet 1. pontját),

d) az államadósság-kezelést (ezt ma külön részvénytársaság látja el),

e) az állam törvényes képviselőtét, az államra háruló örökség, ajándékok és egyéb vagyon kezelését.

Hosszabb távon az államkincstári szervezetrendszer esetlegesen kiválhat-na a kormány irányítása alól, és az *országgyűlés alatt önálló államszervként folytathatná* tevékenységét. Az állami vagyonnal való gazdálkodást (tehát nem egyszerűen a kezelést) pedig – az Alkotmány és a Ptk. korszerűsítendő rend-elkezései alapján – az államháztartási törvény költségvetési fejezeteiből elkülö-nítendő *önálló állami vagyontörvény* határozhatná meg. Ennek az állami va-gyonnak ugyanis *stabilnak* kell maradnia, függetlenül a kormányzati periódusoktól.

4. A költségvetési szerveket – függetlenül attól, hogy állami, önkormányzati vagy köztestületi szervek – *bíróági nyilvántartásba* kell venni, létrejöttükre, törvényes képviselőjükre és megszüntetésükre ugyanazokat a szabályokat kell alkalmazni, mint amit az új Ptk. a jogi személyekre általában megállapít. A költségvetési szerveket erősebben kell *differentiálni*, vonatkozik ez

a) a közhatalmi feladatokat közvetlenül ellátó szervekre,

b) a *közüteményekre*, amelyek alfajai

– *közütemény* (pl. kutatóintézet),

– *alap* (pl. Nemzeti Földalap),

– *önkormányzó költségvetési szerv* (pl. egyetem).

Ha bevezetjük a közüzem kategóriáit, útját tudjuk állni annak a helytelen tendenciának, hogy az állami szervek háttérfeladatokra *gazdasági, illetve közhasznú társaságokat mesterségesen hoznak létre*. Társaságalapítással nem lehet szabadulni az állami kötelezettségek ellátásától.

5. A *helyi* (regionális, területi, települési) önkormányzatok, illetve a *közjogi jogi személyek* (köztestületek, közalapítványok) *tulajdonára vonatkozó szabályokat élesebben el kell választani az állami tulajdon szabályaitól*. Ha egyszer egy állami feladatot decentralizáltunk, mondjuk a regionális önkormányzatra, akkor az már nem állami, hanem önkormányzati feladat, tehát a feladat teljesítéséhez szükséges vagyon sem lehet már állami tulajdonban, hanem önkormányzati tulajdont kell képeznie. Helytelen továbbra is állami feladatként kezelt közfeladatok ellátására köztestületeket létrehozni, de ha egyszer létrehoztuk, ezek tulajdona nem állami tulajdon többé (például az MTA kutatóintézetei nem állami kutatóintézetek, hanem akadémiai köztestületi kutatóintézetek).

A csődjog fejlődése

Csődjogunk fejlődése a rendszerváltozás előtt

Magyarország népi demokratikus állammá válását logikus módon követte a kereskedelmi/gazdasági jogi szabályozásból azon elemek kiiktatása, amelyek nem feleltek meg a szocialista direkt tervutasításos rendszer követelményeinek. E vonatkozásban tehát teljesen érthető, hogy sok egyéb mellett a csődtörvény is a kiiktatandó jogszabályok körébe került, hiszen a szocializmus gazdasági filozófiájának megfelelően klasszikus értelemben vett csődjogról e korszakban szó sem lehetett.

Közgazdasági szempontból persze ugyanúgy voltak vállalati csődök, mint a nyugati országokban, a megoldást azonban az 1960-as években a vállalatösszevonások, míg az 1968-as új gazdasági mechanizmus után a pénzügyi szanálás jelentette. Az új gazdasági mechanizmus – legalábbis formális értelemben – fordulópontot jelentett, hiszen összhangban az állami vállalatokról szóló 1967-es kormányrendelettel – az abban kapott felhatalmazás alapján – a pénzügyminisztériumnak 1968-ban rendelkezni kellett az állami vállalatok felszámolásának kérdéséről is. Bár, mint látni fogjuk, ez korántsem jelentette a klasszikus értelemben vett csődjog alapvető dogmatikai rendelkezéseinek átvételét, viszont a korábbi, a csődjog létét is tagadó felfogással szemben óriási előrelépésnek bizonyult, mivel azon ideológiai-politikai elvet volt kénytelen jogi eszközökkel is tagadni, hogy a szocializmusban gazdálkodó szervezet – éppen a szocialista gazdasági rend magasabbrendűsége miatt – nem mehet csődbe.

A pénzügyminiszter már említett 1968-as rendelete *Az állami vállalatok felszámolásáról* címet viselte, és mindösszesen 14 szakaszban elintézte az egész kérdéskört. Lényeges eleme volt, hogy a felszámolást csak és kizárólag az alapító szerv rendelhette el. Abban az esetben hozhatott ilyen határozatot, ha a vállalat tevékenységére a népgazdaságnak nem volt szüksége, illetve, ha a vállalat gazdaságos működése nem volt biztosítható. Minden felszámolás elrendeléséhez külön be kellett szerezni a pénzügyminiszter hozzájárulását. Főszabályként felszámolóként a Pénzügyminisztériumi Központot kellett kirendelni, ami lényegében egyrészt a bírósági végrehajtás szabályai szerint, másrészt e rendelet speciális szabályai szerint járt el, de az eljárás jellege nagymértékben államigazgatási volt.

E rendelet, mint ahogy a címéből is kiderült, csak az állami vállalatokra vonatkozott, az 1970-es évek elejére azonban a szövetkezeti mozgalom látványos megerősödése miatt két, az adott korban magas szintűnek számító jogforrás, jelesül törvényerejű rendelet született egyrészt a szövetkezetek, másrészt a mezőgazdasági termelőszövetkezetek felszámolására.

Lényegében mindhárom jogforrás megegyezett abban, hogy az érintett „adós” csupán szenvedő alanya, nem pedig cselekvő részese volt a felszámolásnak, államigazgatási szervek, illetőleg szövetkezetek esetében az érdekképviseleti funkciót is ellátó területi szövetségek – a megfelelő szintű politikai egyeztetések után – hozták meg a nem egy esetben gazdaságinak álcázott, lényegében politikai döntést.

Az 1968-as új gazdasági mechanizmus témánkat illető másik jelentős eredménye, az ún. pénzügyi szanalás volt. E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy ez nem a fogalom mai tartalmát fedte, hanem pusztán az adott vállalat állammal szembeni tartozásának elengedését jelentette, amelynek eredményeképpen a veszteséget okozó termelés a szanalást követően természetesen tovább folytatódott. Így alakulhatott ki, hogy egy-egy céget többször, sokszor egymást követő években pénzügyileg „rendbe kellett tenni”.

Az 1980-as években a magyar gazdaságban kialakuló egyensúlyhiány, valamint az ipari szerkezetátalakítás elodázása minőségileg más helyzetet teremtett, tekintettel arra, hogy az ország – többek között – világbanki forrásokból is jelentős kölcsönöket vett fel. A kölcsönt adó szervezetek azonban logikus módon egyre behatóbban kezdtek érdeklődni a tényleges ipari szerkezetátalakítás eredményei iránt, és ennek elmaradását saját piacgazdasági logikájukat követve többek között abban látták, hogy hiányzik a magyar gazdasági jog eszköztárából a csődjog.

Ezen okok együttes eredményeként a korabeli politikai vezetés nem tudott kitérni a magas szintű csődjogi tartalmú szabályozás megalkotása elől. Hoszszas – s mai szemmel nézve – alapos előkészítés után született meg az új jogszabály. Az azóta eltelt közel húsz év tételes jogi rendelkezéseinek ismeretében feltétlenül indokolt a tervezet részletesebb bemutatása, hiszen az nemcsak saját korának nemzetközi összehasonlítási próbáját állta ki, hanem napjainkban is megcsízlelendő iránytűként szolgálhatná a jogterület fejlődését. Közgazdasági szempontból ugyanis abból indult ki, hogy – kicsit sarkítva – a legrosszabb reorganizáció is jobb lehet, mint a legjobb tényleges felszámolás, ezért a felszámolást valóban csak végső eszközként alkalmazta.

A tervezet szerint a kényszeregyezési és a kényszerfelszámolási eljárás menetrendje az alábbi lett volna:

a) Amennyiben az adós vállalat 8 napon belül nem tesz eleget esedékes pénzügyi kötelezettségeinek, beszünteti fizetéseit, akkor ezt igazolva a követeléssel rendelkező hitelező vagy hitelezők kérhetik a bíróságot a fizetési képtelenség kimondására. Ezt a helyzetet megelőzően a vállalat megkísérelheti fi-

zetőképességét helyreállítani hitelfelvétel vagy pedig az érintett hitelezőkkel való megállapodás útján. A koncepció maga nem tartalmazza kategorikusan, de a fogalmazásból kitűnően a szerzők valószínűleg az ilyen „egyezségei kísérlet” kötelező jellegét tartották kívánatosnak.

Felmerült olyan elképzelés is, hogy a fizetéseképtelenség kritériumaként ne pusztán a fizetések beszüntetése szerepeljen, hanem a követelések és a vállalati vagyon bizonyos negatív aránya is rögzítésre kerüljön. A koncepció szerzői szerint viszont ez szubjektív értékelést vinne az alapvetően objektív bírósági folyamatba, hiszen a vállalati vagyon számbavételének mérleg szerinti módja nem felel meg e vagyon valóságos, piaci értékének, és így nem lehet alapja a fizetéseképtelenség deklarálásának sem. A vállalat hitelezőinek maguknak – illetőleg az adós vállalatnak magának – kell azt eldöntenie, hogy egy fizetési késedelmet átmenetinek vagy tartósnak ítélné-e.

b) A bíróság által megvizsgált és elfogadott kérelem alapján a bíróság kötelezi az adóst, hogy valamennyi, már esedékes és 30 napon belül esedékessé váló követeléssel rendelkező hitelezőit hívja fel az önkéntes megegyezésre. Amennyiben az adós által előterjesztett rendezési programot valamennyi érintett hitelező elfogadja, az így kötött egyezséget a bíróság jóváhagyja. A koncepció kialakítói ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy módot kell adni az összes érdekelt hitelezőnek érdekei érvényesítésére, és ennek egyik formája lehet a valamennyi érdekelt hitelezővel történő tanácskozás, illetve közös megegyezés létrehozására irányuló kísérlet.

A megállapodás végrehajtásának felügyeletére a hitelezők saját maguk közül bizottságot választhatnak, külső megbízottat pedig a szakértői névjegyzék alapján jelölhetnek ki. E szakértői névjegyzéket normatív szakmai szempontok alapján a Magyar Kereskedelmi Kamara állítja össze.

c) Az eljárásnak ebben a szakaszában kerül sor a kényszeregyezés megkötésének megkísérlésére. (Értelemszerűen akkor, ha az önkéntes megegyezésre valamelyik hitelező ellenállása folytán nem került sor.)

Abban az esetben, ha az önkéntes megegyezés szakaszában olyan program kerül kialakítására, amelyet a hitelezők legalább 66%-a elfogad, és amit a bíróság törvényességi szempontból jóváhagy, akkor a program automatikusan kényszeregyezséggé válik. Ekkor e program és rendezési terv a kisebbségben levő hitelezők számára is kötelező lesz.

A hitelezői többség, hitelezők száma szerinti előírása az anyag készítői szerint megfelel a kishitelezőket előnyben részesítő szocialista eljárási elveknek. Felmerült ugyan olyan javaslat is, hogy a hitelezői többséget a követelés nagysága szerint állapítanák meg, ez azonban a két nagy hitelező (költségvetés és bank) túlsúlya miatt előbb-utóbb újra államigazgatási kényszerpályára terelné a fizetéseképtelenség megszüntetésének ügyét.

Ha a korábbi programot ilyen többség nem hagyta jóvá, akkor az új programra az adós és a hitelezők egyaránt javaslatot tehetnek.

d) Ha az előbbi pontban jelzett új program nem születik, vagy az nem kerül elfogadásra, akkor az adós köteles valamennyi hitelezőjét erről a tényről értesíteni és a békés egyeztetést felajánlani.

e) A békés egyeztetés célja, hogy a kényszerfelszámolási eljárás keretében ugyan, de a bíróságon kívül jussanak megállapodásra az adós és a hitelezők a kötelezettségek teljesítéséről. A békés egyeztetésbe be kell vonni az összes hitelezőt, a Kereskedelmi Kamara képviselőjét, a bíróság által kijelölt biztost, illetve a folyószámlát vezető bankot.

A megegyezés keretében az adós programot terjeszt elő kötelezettségeinek teljesítésére, a pénzügyileg szükséges haladékra, a követelések átütemezésére, illetve saját talpraállítására. Az egyeztetés során a hitelezők döntenek arról, hogy elfogadják-e az adós programját, vagy pedig más programot dolgoznak vagy dolgoztatnak ki. Programot az adóson kívül bármely más hitelező is ki-dolgozhat. A program és a megegyezés vonatkozhat:

- a kötelezettségek elengedésére, átütemezésére;
- a kötelezettségek kielégítési sorrendjének megváltoztatására;
- a kötelezettségek más pénzügyi konstrukcióban történő kielégítésére (kötvény, alapítvány);
- a hitelezők egymás közötti megállapodására, ezen belül követelések átvételére, átadására és
- az adós vállalatnál a szükséges működési és szervezeti módosításokra.

f) A megegyezés létrejötnék tekinthető, ha az összes értesített és megjelent hitelező, illetőleg ezek képviselője megerősíti. Amennyiben valamelyik hitelező a megegyezés ellen szavaz, akkor érvényesen nem jöhet létre egyezés. Az eljárás gyorsaságát szolgálja az az előírás, amely szerint az adós a hitelezők értesítésétől számított 15 napon belül köteles saját programját elkészíteni.

g) A létrejött megegyezést a bíróság által kijelölt biztos felülvizsgálja, és ha ellene a kézbesítéstől számított 8 napon belül ő nem emel kifogást, akkor a megegyezés érvényessé válik. Nincs szó tehát a bíróság jóváhagyásáról.

h) A békés megegyezésben foglaltak teljesítése, illetve a teljesítés ellenőrzése végett a hitelezők bizottságot vagy ún. hitelezői biztost küldenek ki a vállalatához. A hitelezői biztost szakértői névjegyzék alapján, a bírói biztos jóváhagyásával lehet kinevezni. Feladata a megegyezésben foglaltak végrehajtásának ellenőrzése, valamint hatáskörébe tartozik a megegyezéstől való eltérés esetén a hitelezőknek jelentést tenni erről, és javasolni a további eljárási lépéseket. Abban az esetben, ha a hitelezők tudomásul veszik a megegyezéstől való eltérést, a megegyezés végrehajtása nem kerül felfüggesztésre. Ellenkező esetben viszont a megegyezés hatályát veszti, és ezt a ténytet az illetékes bírósággal is közölni kell.

i) Amennyiben az egyeztetési eljárás keretében a hitelezők valamelyike nem fogadja el az egyezséget, akkor erről a bírói biztos köteles a bíróságot értesíteni.

j) Ha a békés egyeztetés keretében olyan programot alakítottak ki, amelyet a hitelezők legalább 66%-os többséggel elfogadnak, valamint ellene a bíróság törvényességi szempontból nem emel kifogást, akkor ez automatikusan peren kívüli kényszeregyezséggé alakul át, és hatálya kiterjed a kisebbségben maradt hitelezőkre is.

A bíróságnak a törvényességi felülvizsgálat során meg kell vizsgálnia, hogy

- valamennyi hitelezőt bevonták-e a békés egyeztetésbe;
- az egyezségben részt vevő hitelezők 66%-a elfogadta-e a programot;
- az aránylagos kielégítés elve érvényesült-e.

k) Bírósági eljárás keretében kényszeregyezésig eljárás indul akkor, ha a békés egyezség valamely hitelező egyetértésének hiánya miatt megghiúsult. A kényszeregyezési eljárás keretében a hitelezők többségének felkérésére az adós, illetőleg a hitelezők programot dolgoznak ki. A programnak ki kell térnie valamennyi olyan kérdésre, melyet a hitelezők bármelyike felvet. A bíróság bírói biztost jelöl ki a program törvényességi vizsgálatára és felügyeletére.

l) A bírói biztos a kidolgozott programot akkor bocsátja a hitelezők elé, ha azt törvényességi szempontból elfogadta. Amennyiben a kényszeregyezésben ténylegesen részt vevő hitelezők 66%-a a programot elfogadja, az életbe lép és kötelező lesz a többi hitelezőre nézve is.

m) A kényszerfelszámolási eljárás bírósági szakának megindítását követő 15 napon belül kell a kényszeregyezés tárgyát képező programot elkészíteni akkor, ha a korábbi program nem lép automatikusan kényszeregyezséggel életbe. A bíróságnak – a bírói biztoson keresztül – 8 napon belül kell nyilatkoznia a program törvényességéről, majd az így előterjesztett programról további 8 napon belül az összes hitelezőnek döntenie kell.

n) Ha a kényszeregyezés létrejön, a hitelezők, hasonlóan a békés megegyezés végrehajtásához, bizottságot alakítanak a program végrehajtásának felügyeletére. E bizottság jogosult abban a kérdésben is döntenie, hogy milyen korlátozásokat léptessenek életbe az adós működési önállósága vonatkozásában. A kényszeregyezési eljárásban nem vehetnek részt az elsőbbségi hitelezők, és annak egész folyamatát a bírói biztos ellenőrzi. Ha nem jön létre kényszeregyezés, akkor automatikusan megindul a vagyonfelszámolási eljárás.

o) A felszámolási eljárás valamennyi esetében a bíróság felszámolót jelöl ki, aki a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet összes követelését behajtja, vagyonát értékesíti, valamint a hitelezői követelésekre – aránylagos kielégítési elv alapján – vagyonfelosztási javaslatot készít, amit a hitelezők megtámadhatnak.

p) Külön rendezést igényel emellett az elsőbbséget élvező hitelezők helyzetének megoldása. Külföldi követelést – ha az adott országgal viszonyossági megállapodás van – teljes mértékben ki kell fizetni. Ugyanennek az elvnek kell érvényesülnie a munkavállalók követeléseire nézve. A koncepció javasolja, hogy valamennyi gazdálkodó szervezet minden dolgozójára kötelező ún. „fel-

számolási” biztosítást kössön, amelynek révén az esedékessé vált dolgozói követeléseket a biztosító kifizeti, majd hitelezőként regresszálja igényét. Ugyancsak elsőbbséget élveznek az eljárás valamennyi szakaszában a zálogjoggal rendelkező követelések jogosultjai.

Ilyen előzmények után a felszámolásról végre megszülető jogszabály az 1986. évi 11. törvényerejű rendelet volt. A tvr. címe már önmagában mutatta a csődjogtól való politikai idegenkedést, hiszen az elnevezésben a csődjog kifejezést – politikai okokból – mindenképpen kerülni kellett, ezért került sor a felszámolás, mint terminus technicus alkalmazására. Ennek sajnos máig ható következményei vannak, hiszen egy olyan fogalmat töltöttünk meg más tartalommal, amely sem a nemzetközi gyakorlatnak, sem pedig a régi magyar felfogásnak nem felelt meg. A problémát az jelenti, hogy a csőd – mint fogalom – önmagában egy közgazdasági kategória, amely nem jelent sem többet, sem kevesebbet, mint azt, hogy az adós adott pillanatban lejárt kötelezettségét nem teljesíti. A kötelezettség nem teljesítését a klasszikus csődjogokban nem követi automatikusan a csődeljárás megindulása, arra csak akkor kerül sor, ha az adott nemzeti jogrendszerekben az erre hivatott szerv (általában a bíróság) arra a következtetésre jut, hogy az adós azért nem teljesítette kötelezettségét, mert erre vállalkozásának gazdasági állapota miatt hosszabb távon sem lesz képes, és így a követelések egy részének (tegyük hozzá lényegesen kisebb részének) megtérülésére sincs más esély, hanem csak az egyetemes végrehajtási vonásokat is magán viselő csődeljárás megindítása.

Ezzel szemben a felszámolás mind a régi magyar magánjogban, mind a nemzetközi gyakorlatban azt jelentette, hogy tulajdonosi elhatározás alapján a vállalkozást ténylegesen megszüntetik (felszámolják), vagy pedig a csődeljárás során az adósnak nem sikerül hitelezőivel egyezséget kötnie, s így végső létszakként a tényleges megszüntetés vagyis csak a felszámolás marad. A felszámolásban tehát benne van az eredmény, amely lényegében csak egy lehet, ezzel szemben a csődeljárás kimenetele ettől alapvetően el is térhet.

Ezen terminológiai rossz szóhasználat mind a mai napig rányomja bélyegét hazai csődjogunk fejlődésére.

Paradox módon – amint azt igyekeztem röviden bemutatni – a felszámolási tvr. előkészítése tartalmazta mindazokat a korabeli korszerű csődjogi eszközöket (reorganizációs lehetőség, kényszerfelszámolás vagyonihiány miatt stb.), amelyeket Nyugat-Európában, illetve Észak-Amerikában alkalmaztak. A megszületendő jogszabály szakmai színvonala azonban – különösen az előkészítő anyagok fényében – siralmas volt. A jogszabály ugyan tartalmazta a hagyományos csődeljárás fogalmi elemeit, illetve követte annak eljárási menetét, kiegészítve ezeket a megfelelő anyagi-jogi rendelkezésekkel, azonban alapvetően politikai okokból 1986–1988 között olyan elhárító mechanizmust működtetett, amelynek egyetlen célja a tényleges eljárások megkezdésének megakadályozása volt. Az elhárító mechanizmust röviden akként lehetne ösz-

szefoglalni, hogy állami vállalatok esetében (ne felejtjük el, hogy a tárgyalt időszakban a magyar gazdaság szervezeti rendszerében a szövetkezetek mellett az állami vállalat volt az uralkodó) az eljárás megindításához előzetes egyezségi kísérletre kellett hogy sor kerüljön. Egyetlenegy egyezségi kísérlet sem volt sikeres, viszont csak a negatív eredményt bizonyító jegyzőkönyv egyidejű mellékelésével lehetett a Fővárosi Bíróságnál az eljárás megindítását indítványozni. A bíróságra beérkezett kérelmeket a bíró érdemi vizsgálat nélkül átküldte a tvr.-rel egyidejűleg – minisztertanácsi rendelettel – létrehozott Szanáló Szervezetnek azzal, hogy e szervezet óhajtja-e elvégezni a vállalat pénzügyi rendbetételét. Nemleges válasz esetén a bíróság megállapította az állami vállalat tartós fizetéseképtelenségét, majd ismételten megkereste a Szanáló Szervezetet, hogy az eltelt időszak alatt (ez minimálisan 3-4 hónapot vett igénybe) nem merült-e fel olyan új szempont (értsd politikai vagy gazdaságpolitikai), amely mégis indokát adná a vállalat szanálás útján való rövid távú továbbélésének. Amennyiben a második esetben is nemleges volt a Szanáló Szervezet válasza, akkor kerülhetett sor a tényleges eljárás megindítására. Ez már valóban a klasszikus csődjogok eljárási menetét követte, természetesen a jogszabály címéből következő terminológiai változásokkal, vagyis csődtömeggondnok helyett felszámoló került kijelölésre stb. Persze az ördög nem alszik, s ebből adódóan a terminológiai változások hatásukat tekintve lényegesen nagyobb kört öleltek fel, mint azt az egyszerű elnevezésbeli különbségek indokolnák, hiszen nem történt meg a csődtömeg fogalmának precíz dogmatikai kidolgozása, nem létezett a tömegtartozás kategóriája, amelyek hiánya csak azért nem okozott zavart, mert ilyen előfeltételek esetén nyilvánvaló, hogy jelentősebb gazdasági kihatásokkal járó eljárás nem indult.

Az 1980-as évek második felére jellemző gyors gazdaságpolitikai változások természetesen ezen a téren is éreztették hatásukat, egyrészt az 1988. VI. törvény a gazdasági társaságokról, ami a végelszámolások esetében – erre majd később visszatérek – hozott jelentős változást, illetve abban a vonatkozásban, hogy – szemben a két évvel azelőtti állapottal – a kormánynak érdekében állt a tényleges felszámolási eljárások megindítása.

Az időszak egyetlen jelentősebb felszámolási ügye a Veszprém megyei VÁÉV esete volt, amelynek az elindításához ugyancsak minisztertanácsi politikai állásfoglalás szükségeltetett. Paradox módon több eljárásra nem a jogi szabályozás hiányosságai, hanem a korabeli időszak számviteli rendelkezései miatt nem került sor. Az akkoriban hatályos számviteli előírások szerint ugyanis a kintlévőségeket a mérlegben ugyan nyilvántartották, de ez nem befolyásolta a tárgyévi eredményt. Abban az esetben viszont, ha a kintlévőségekkel rendelkező szervezet mint hitelező az eljárást megindította, akkor az eljárás végén esetlegesen befolyt pénzüsszeget le kellett vonnia követeléseinek teljes összegéből, a jelentkező különbözetet pedig az eljárás befejezése évének eredménye terhére kellett elszámolnia. Könnyen belátható, hogy ilyen pénz-

ügyi szabályozás mellett a nagyobb követeléssel rendelkező hitelezők többször is meggondolták az eljárás megindítását, hiszen annak csődjogi szempontból pozitív eredménye esetén is nagy valószínűséggel eredményomlással kellett számolni.

Az 1991-es csődjogi szabályozás

Csődjogunk a jelzett felemás állapotban élte meg a rendszerváltást. A rendszerváltás folyamatában csődjogi vonatkozásban két nézet jelentkezett, az egyiket a Pénzügyminisztérium képviselte, logikus módon kiindulva abból, hogy az eljárások nem a jogi szabályozás hiányosságai miatt nem indultak meg, hanem az előbbieken jelzett számviteli felfogás akadályozta meg azokat, éppen ezért az újonnan megszülető jogállam normáinak megfelelően nem kell mást tenni, mint a megszűnő törvényerejű rendeleti szintről a jogforrás rangját törvényi szintre emelni, másrészt megváltoztatni a számviteli törvényt. A másik álláspont szerint – amelyet az Igazságügyi Minisztérium képviselt, mivel a leköszönő Németh-kormány már elkészítettett egy csődjogi koncepciót, ezért ennek figyelembevételével – anyagi-jogi változtatásokra is szükség van, nevezetesen markánsan meg kell jeleníteni az új szabályozásban a reorganizáció (újjaszervezés) lehetőségét.

Az utóbbi álláspont győzött, amelynek eredményeképpen született meg a jelenleg hatályos, több mint negyvenszer módosított (köztük két novella is) 1991. évi XLIX. törvény a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról.

Bár az előkészítő anyagok egyike sem tartalmazta a reorganizációs eljárás csődeljárásként való aposztrofálását, illetve a témakörhöz tulajdonképpen nem tartozó végelszámolásnak a törvénybe iktatását, a parlamenti szakban a szabályozás viszonylag rövid idő alatt mégis így alakult. Ennek két oka volt: egyrészt a rendszerváltást követően a csőd kifejezést a jogalkotó mindenképpen szerepeltetni óhajtotta a törvény címében különjárásként, ugyanakkor hagyta magát kényelmi szempontok alapján meggyőzni, miszerint kár változtatni a „már bevált” felszámolási terminológián, viszont szükségességét érezte a reorganizáció megjelentetésének, így került sor a máig érvényes felemás helyzet kialakulására, hogy a hibás felszámolási terminológia még egy jelentősebb hibát eredményezett, nevezetesen a csődeljárás alatt – a világon egyedül Magyarországon – nem tényleges csődöt értünk, hanem éppen ellenkezőleg, egy, a csőd elkerülésére szolgáló, azt megelőzendő reorganizációs eljárást. Másrészt meg kellett oldania a végelszámolás elhelyezését is.

A rendszerváltás forгатagában a jogalkotó ugyanis még egy hibát akart kiküszöbölni, amely 1988. január 1-től állt fent, nevezetesen a már említett végelszámolás rendszertani elhelyezését. Ez utóbbi a következőket jelentette: a gaz-

dasági társaságokról szóló törvényben szabályozni kellett azt az esetet, amikor az egyes társaságok nem fizetéseképtelenség vagy túladósodás, tehát nem a gazdasági ellehetetlenülés okából szűnnek meg, hanem pusztán tulajdonosi elhatározásból. A kiindulópont tehát éppen ellentétes a csőd-, illetve felszámolási eljárásokkal, ahol az eljárás kizárólagos okaként szerepel a fizetéseképtelenség. E karakterisztikus jellemvonások miatt az 1988. évi VI. törvény a végelszámolás kérdését lényegében a tulajdonosok kompetenciájába utalta, amit kifejezett – egyebek között főszabályként – a végelszámoló személyének a kijelölése, valamint az a tény, hogy a végelszámolásról szóló döntés visszavonható volt, tehát azt a végelszámolási zárómérleg elfogadásáig a tulajdonosi testület meg tudta változtatni. Az eljárás belső, cégen belüli jellegét is aláhúzta az a tény, hogy szemben a felszámolási eljárásokkal ez nem a bíróság előtt folyt, a cégbíróság lényegében csak törvényességi felügyeletet gyakorolt az eljárás felett.

Természetesen a Gt. hatálya csak és kizárólag a gazdasági társaságokra terjedhetett ki, ugyanakkor viszont súlyos aránytalansággal járt volna az akkor még nagy számban létező állami vállalatok és szövetkezetek vonatkozásában, ha – törvényi kompetencia hiányában – nem lehetett volna bevezetni ezt az új eljárást. Éppen ezért a Gt.-t kodifikáló kisszámú szakértői grémium és az Igazságügyi Minisztérium között elvi megállapodás jött létre a tekintetben, hogy a végelszámolás lehetőségét az állami vállalati és szövetkezeti szektorra is kiterjeszti. Sajnos meg kell azt állapítani, hogy az Igazságügyi Minisztérium ezt a feladatát nem a legbölcsebben oldotta meg.

Az 1988. évi 26. tvr. módosította az 1986. évi 11. tvr.-t. A tvr. egyrészről kivette az Ftvr. hatálya alól a gazdasági társaságok jogutód nélküli megszűnését, ha a megszűnés esetén végelszámolásnak van helye. Másrészről a jogszabály hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezetek esetében a végelszámolási típusú megszűnés szabályát egy külön eljárásban, az egyszerűsített eljárásban fogta össze.

Az egyszerűsített felszámolási eljárásnak az volt a lényege, hogy a gazdálkodó szervezet keretein belül folytatták le. Felszámolóként a gazdálkodó szervezet vezető állású dolgozói, illetőleg szövetkezet esetében vezető tisztségviselői közül jelöltek ki arra megfelelő személyt. Az így kijelölt felszámoló jogaira, kötelezettségeire és a tevékenységével kapcsolatos kérdésekre egyébként a tvr. rendelkezései vonatkoztak.

A felszámolási eljárás befejezését követően elkészített és jóváhagyott zárómérleget, vagy vagyonfelosztási javaslatot meg kellett küldeni a bíróságnak, amely ennek alapján döntött a felszámolási eljárás befejezéséről, illetőleg szükség esetén tárgyalást tűzött ki.

Abban az esetben, ha az egyszerűsített felszámolási eljárás során a felszámoló a gazdálkodó tartós fizetéseképtelenségét észlelte, erről haladéktalanul köteles volt a bíróságot értesíteni. Ekkor a bíróság elrendelte a felszámolási eljárásnak az általános szabályok szerinti lefolytatását, és kijelölte a felszámolót.

Előállt tehát az a rendkívül furcsa helyzet, hogy a szervezeti formától függetlenül eltérő elnevezés vonatkozott magára az eljárásra (végelszámolás – társaságok; egyszerűsített felszámolás – állami vállalatok, szövetkezetek), alapvetően eltért a bírósági fórumrendszer (cégbíróság, törvényességi felügyelet – társaságok; megyei, fővárosi bíróság – állami vállalatok, szövetkezetek), valamint dogmatikailag különbözött az alkalmazandó anyagi jog, hiszen a társaságoknál a tulajdonosi autonómia érvényesült, míg állami vállalatnál, szövetkezetnél megjelent a felszámoló – lényegében a felszámolásra modellezett anyagi-jogi jogosítványokkal.

A csődtörvény megtartotta az 1986. évi szabályozásból a felszámolásra vonatkozó – klasszikus szabályoknak megfelelő – részt, következésképpen a felszámolási eljárás nagyjából-egészében megfelel a klasszikus szabályok szerinti csődeljárásnak. Ugyanakkor, mint arra már utaltam, a csődeljárás címén megteremtette a reorganizációs eljárást. Valószínűleg az elmaradt ipari szerkezetátalakítás miatt jogi eszközökkel kísérelte meg megoldani a magyar gazdaság szerkezetének piaci alapokra való átállítását, éppen ezért bevezette a kötelező öncsőd intézményét. Ez azt jelentette, hogy bármely gazdálkodó szervezet, amennyiben 90 napon túli lejárt követelést támasztottak vele szemben, köteles volt vagy felszámolási eljárás, vagy pedig csődeljárás megindítására önmaga ellen. A kötelező csődeljárás a (fővárosi, megyei) bírósághoz való adósi kérelemmel indult. A bíróság nem vizsgálta a konkrét eset körülményeit, pusztán a bejelentő személy jogosultságát (vagyis azt, hogy a kérelmet valóban a cégjegyzésre jogosult személy terjesztette-e elő), és végzésével elrendelte az eljárás megindítását. A végzés meghozatalától automatikus, 90 napos moratóriumú időszak következett be, amely során az eljárást kezdeményező adósnak ún. talpraállítási tervet kellett készíteni, és azt hitelezőivel elfogadtatni. A törvényi szabályozás szigora mutatkozott meg abban, hogy a talpraállítási terv csak akkor minősült elfogadottnak, ha azt a tárgyaláson megjelent összes hitelező elfogadta.

Elméletileg nézve ilyen feltételek között elenyésző számban kellett volna lenniük a megkötött egyezségeknél. Ezzel szemben a gyakorlati tapasztalatok alapján több mint 90%-os sikerről számolhatunk be. A tervek többsége lényegében kamatelengedést, kisebb részben tőkekövetelés-elengedést, és mindegyik esetben általában 3 évre szóló átütemezést tartalmazott azzal, hogy nem igazi átütemezésről volt szó, hiszen bizonyos részletfizetési kötelezettségeket már a tervben szereplő első évben is vállaltak az adósok.

Jogfejlődés a csődtörvény után

Közgazdasági szempontból nyilvánvaló, hogy a rendkívül magas egyezségkötések száma indokolatlan volt, ezek tényleges gazdasági kifutására, azok ha-

táselemzésére azért nem nyílt lehetőség, mert a jogalkotó az 1993. évi novellával megszüntette a kötelező öncsőd intézményét. A megszüntetés indokaként egyrészt az a közgazdasági irodalomban uralkodó nézet szolgált, hogy a kötelező öncsőd túl drasztikus megoldási eszköz a vállalati körbetartozások felszámolására, másrészt pedig néhány befolyásos, az akkori kormányhoz közel álló gazdasági vezető – akinek a törvényi feltételek alapján be kellett volna az öncsődöt jelentenie – ezt pszichológiai okokból nem tette meg (e törvényi köteletség elmulasztása annál is könnyebb volt számukra, mivel a norma tényleges szankciót nem tartalmazott erre az esetre), viszont zavarta őket az elmulasztott köteletség nem teljesítése.

Ilyen körülmények között – igazi magyar módon – az 1993. évi novella megszüntette a kötelező öncsőd intézményét, ugyanakkor arra hivatkozva, hogy 100%-os hitelezői egyetértés alapvetően megakadályozhatja az egyezségkötések létrejövetelét, azt feloldotta, és egy bonyolult kényszeregyezésre emlékeztető egyetértési rendszert vezetett be. (Az az apró körülmény, hogy a gyakorlat egyáltalán nem igazolta az egyezségkötés rendszerének túl merev voltát, a döntéshozókat nem befolyásolta.)

Sajnos a csődeljárás szabályozásbeli változtatásainál a novella nem állt meg az említett két sarokpontonál, hanem egyéb „finomításokat” vezetett be, amelyek eredményeképpen gazdasági szempontból kijelenthető, hogy 1993 óta Magyarországon csődeljárás nincs. Pedig e finomhangolás látszatra logikus intézkedéseket tartalmaz, az adósnak az eljárást megindító kérelméhez mellékelnie kell lejárt követeléseinek listáját (nyilvánvaló, hogy kevés olyan gazdasági vezető volt 1993-ban, aki erre a feladatra vállalkozott volna, hiszen a gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy hitelezőik egy részének fogalma sem volt arról, hogy ők hitelezők – akkor pedig minek felhívni rá a figyelmet), valamint ugyancsak az eljárás megkezdése előtt hitelezőitől egyetértő nyilatkozatot kell beszereznie abban a tekintetben, hogy beleegyeznek a fizetési moratóriumba. (Kérdés, hogy a hitelezők vajon milyen alapon adnák beleegyezésüket egy olyan moratóriumba, amelynek során később fogják kidolgozni a reorganizációs tervet, vagyis ha a normaszöveget lecsupaszítva nézzük, akkor egy még el sem készült tervhez kellene a hitelezőknek előzetesen hozzájárulni.)

E törvényi változás eredményeképpen szűnt meg Magyarországon a tényleges reorganizációs gyakorlat.

Az 1993-as novella azonban sajnos nem csupán a csődeljárásban hozott változásokat, hanem a felszámolási eljárás klasszikus anyagi-jogi dogmatikájában is. Az 1991–1993 közötti felszámolásoknál a szerződést biztosító mellékkötelezettségek (döntően a zálogjog, illetve az óvadék) a Ptk.-ban foglalt szabályozásoknak megfelelően működtek. Ez persze gyakorlatilag azt jelentette, hogy a felszámoló az óvadékhoz nem jutott hozzá, illetve a jelzálogjoggal terhelt ingatlanokat csak e dologi jogi teherrel együtt tudta értékesíteni. Ez nyilvánvalóan rontotta a készpénz befolyási arányát, ennek megfelelően

munkája eredményességét, amely kihatással volt a felszámolói díjra is. A helyzet megváltoztatása érdekében beinduló törvénymódosítási szándékok sajnos eredménnyel jártak. Ez az eredmény pedig nem volt más, mint az a minden jogdogmatikát megcsúfoló megoldás, hogy a felszámoló értékesítési lehetőségének nagyobb biztosítása érdekében a törvény erejénél fogva az értékesítés pillanatában a fennálló zálogjog, illetve óvadéki szerződés megszűnik. Igaz ugyan, hogy a kielégítési rangsorban a hitelező kedvezőbb pozícióját ez nem érintette, de a zálogjoggal rendelkező hitelezőknek mégis csak tűrniük kellett, hogy a számukra egyébként külön kielégítési ágon járó összegből előbb a felszámolási költségek (amely a magyar szabályozás szerint a tömegtartozások kategóriáját is magába foglalja) kerüljenek levonásra. Az óvadékkal kapcsolatosan korántsem volt ilyen egyértelmű a dogmatikai helyzet. A novella ugyanis nemes egyszerűséggel az óvadék összegét a felszámolónak rendelte kiadni, csak a jogalkotó valószínűleg azt felejtette el, hogy az óvadék lényegéből következően ez az összeg már régen a jogosult birtokában volt.

Az óvadékkal mint biztosítékkal rendelkező hitelezők (jellemzően a hitelintézetek) a novella hatályba lépése után azonnal megváltoztatták óvadéki szerződésüket, és felvették abba azt a pontot is, hogy az adós ellen már a felszámolási kérelem benyújtása szerződésszegésnek minősül, és a Ptk. alapján, mint ilyen, lehetőséget teremt számukra az óvadék összegéből való kielégítésre. Tekintettel arra az eljárási körülményre, hogy a felszámolás megindítására vonatkozó kérelem benyújtása és a felszámoló tényleges megjelenése között a legoptimálisabb esetben is minimum 3 hónap telik el, ezért amikor az óvadék összegét át kellett volna adni a felszámolónak, ez már nem állt rendelkezésre. Érdekes lett volna a Legfelsőbb Bíróság álláspontját ebben a kérdésben, vagyis a Ptk.-Cstv. összeütközésének kérdésében megismerni, erre azonban jogeset hiányában sajnos nem került sor.

A végelszámolás vonatkozásában a törvény lényegében átvette a Gt., illetve az 1988-as Ftvr. megoldását, azonban mint általában minden nagyobb kódexnél, itt is megfigyelhető az a jelenség, hogy a munka végére a jogalkotó „elfárad”. Ez kiválóan igazolható az ún. végelszámolói jogosítványoknál, hiszen itt nem történt más, mint a felszámoló hasonló jogosítványainak átírása. Könnyen belátható viszont, hogy ami a felszámolásnál indokolt, az nem biztos, hogy indokolt a végelszámolásnál, hiszen itt végső soron mégis csak egy tulajdonosi döntésről van szó. Márpedig egy egyoldalú tulajdonosi döntés milyen alapon hozza hátrányosabb helyzetbe a már vele szerződéses kapcsolatban állókat.

Szemben a klasszikus csődjogi megoldásokkal, hatályos törvényünk abból az alapelvből indul ki, hogy a vagyon értékesítése a felszámoló feladata. Ez az a pont, ahol nyilvánvalóan számos visszaélésre kerülhet sor, hiszen eleve kényszerértékesítésről van szó. A visszaélések meggátolására az 1997. évi novella egy rendkívül aprólékosan szabályozott értékesítési módszert írt elő,

viszont könnyen belátható, hogy a túlszabályozottság nyújtja az igazi táptalajt az igazi visszaélésekre.

Az előbbieken vázolt – nem túl szívderítő – képet némileg színesíti, vagyis jobbá teszi a 2003. évi XLIX. törvénynek a Ctv. témánkat érintő kiegészítése. Köztudomású, hogy cégtörvényünk bevezette a hivatalból való törlés intézményét azon cégek esetében, amelyek adminisztratív eszközökkel bizonyos időtartamon belül nem voltak fellelhetők, és életjelt, legalábbis hivatalosan, sem a bíróságok sem pedig hitelezőik felé nem mutattak. Ekkor a cégbíróság hivatalból törölte a céget, mindenfajta külön eljárás nélkül, ez volt tehát az a kivétel a főszabály alól, amivel az utóbbi szerint cég törlését vagy végelszámolásnak, vagy pedig felszámolásnak kellett megelőznie.

Mind az elmélet, mind a gyakorlat többször felhívta a jogalkotó figyelmét, hogy e megoldásban rendezetlen azon vagyontárgyak jogi sorsa, amelyek a már törölt cég tulajdonában voltak, de a törlés után valamilyen módon előkerültek. Ennek az igénynek tett eleget a jogalkotó azzal, hogy beiktatta a cégtörvény normái közé az ún. vagyonrendezési eljárást. Ezt akkor kell lefolytatni, ha a cég jogutód nélküli törlése után olyan vagyon kerül elő, amelynek a törölt cég volt a tulajdonosa. Az eljárás nem peres eljárás, akár kérelemre, akár hivatalból indulhat. A bíróság vagyonrendezőt rendel ki a felszámolók névjegyzékében foglalt személyek közül. A vagyonrendező a Cstv.-ben foglalt szabályok szerint értékesíti a vagyont, és a megmaradt összeget az eljárás költségeinek levonása után elsődlegesen a korábbi hitelezők igényeinek kielégítésére fordítja. Ha a rendelkezésre álló összeg nem elegendő valamennyi hitelező igényeinek kielégítésére, úgy az követeléseik arányában történik meg.

E jogintézmény újrabevetetését csak üdvözölni lehet, ezzel kapcsolatban csupán arra érdemes rámutatni, hogy ugyanezt a kérdést régi magyar csődtörvényünk egyetlen egy szakasza még meg tudta oldani.

A csődjog fejlődése és az uniós szabályozás

A magyar csődjog fejlődését bemutató tanulmány végéről nem hiányozhat, legalább a megemlítés szintjén, az uniós szabályozás, mégpedig két okból: egyrészt mert hazánk 2004. május 1-jével az unió teljes jogú tagjává vált, másrészt pedig azért, mert az Európa Tanács 2000-ben rendeletet alkotott a határokon átnyúló fizetéseképtelenségi eljárásról. A terjedelmi és tematikai korlátok miatt e helyütt nincs mód részletes elemzésre, hiszen formailag nem érinti az Európa Tanács rendelete jogharmonizációs kötelezettségünket, mivel az nem anyagi-jogi, hanem elsősorban eljárásjogi kérdéseket szabályoz.

A rendelet fő jellemzője, hogy megkülönbözteti az adós székhelye szerint induló eljárást, amely ha az adósnak más tagországban is van vagyona, akkor főeljárásnak minősül, illetve a másodlagos eljárást, amely viszont csak abban a

tagállamban és csak arra a vagyonra indítható, ahol ezt az eljárást megindították. Ugyancsak lényeges eleme ezen formának, hogy hitelezőként csak a másodlagos eljárás országában tevékenykedő hitelezők léphetnek fel.

Főszabályként minden eljárás azon tagállam joga szerint folytatódik, ahol a főeljárást megindították, kivéve a másik tagállam területén található vagyontárgyakon fennálló dologi jogi biztosítékokat, amelyekre az adott tagállam anyagi jogát kell alkalmazni.

A rendelet tényleges újítása, hogy a főeljárás állama szerinti bíróság által kirendelt felszámoló mindegyik tagállamban hivatalos személynek minősül, és e bíróság által hozott eljárást elrendelő végzés hatálya ugyancsak kiterjed az összes tagállamra.

Közismert, hogy a dologi jogi biztosítékok esetében a magyar jogi szabályozás különleges megoldást követ, hiszen amíg az uniós tagállamok többsége ilyenkor a külön kielégítési jogra lehetőséget nyújt, addig nálunk e biztosítékkal terhelt vagyontárgyak is az általános csődtömeg részei, és a legújabb szabályozás lényegében csak 50%-os mértékig részesíti tényleges kielégítési elsőbbségben az e biztosítékkal rendelkező hitelezőket. Amennyiben a helyzet nem változik meg, akkor a más uniós tagállami hitelezők nagyobb részt kaphatnak a magyarországi biztosított hitelezők kárára a felosztásra kerülő vagyonból. Megítélésem szerint ezt az anomáliát a gazdaság szereplői az első egy-két ilyen konkrét ügy felmerülése után ki fogják küszöböltetni a jogalkotóval. Csődjogunk anyagi jogi harmonizációjára tehát az elkövetkező 4-5 évben valószínűleg sor fog kerülni.

A jövőre nézve csődjogunk fejlődésére az alábbi következtetések vonhatók le:

a) Paradox módon a leginkább piacgazdaság-konformnak minősülő csődjogi jogszabályunk csak részleges koncepció formájában létezett, mégpedig az ez okból is részletesen elemzett 1985-ös első tervezet.

A rendszerváltás maga a jogterület fejlődésében érdemi fordulópontot nem jelentett, csupán formait, hiszen (amint arra már utaltam) a reorganizáció gondolata, illetve mint intézménynek a szükségessége már az 1980-as évek közepén megjelent hazai közgazdasági és jogi irodalmunkban, az pedig, hogy egy kifutó jogforrási formát egy másikkal helyettesítsünk nehezen minősíthető érdemi változásnak.

b) A piacgazdaságra való hivatalos áttérés időpontjától kezdve a mindenkor regnáló kormányok gyorsan felismerték, hogy a csődjog globalizálódó világunkban a csekély számban megmaradt gazdaságpolitikai eszközökből az egyik. Ennek tudható be a feltűnően sok módosítás. Ami ebben a szomorú az az, hogy a módosítások mindegyike pillanatnyi, vélt vagy valós taktikai célok elérését szolgálta, és egyrészt nem ágyazódtak be a stratégiai célok elérési technikáiba, másrészt nem foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy esetleg megbontják a jogrendszer egységét. (Lásd: dologi jogi biztosítékok kezelése.)

c) A taktika stratégiával szemben való előtérbe állításának természetesen nemcsak hátránya, hanem előnye is van, nevezetesen egyebek között ez a szemlélet biztosítja, hogy a magyar csődjog különösebb zavar nélkül képes befogadni az időközben egyre erőteljesebben fejlődő uniós szintű csődjogi rendelkezéseket. E befogadás azonban a kellő dogmatikai háttér nélkül a labilitás veszélyének teszi ki egyrészt a törvényt, és persze ezen keresztül a magyar polgári jogot is.

d) Összességében megállapítható, hogy önmagában a rendszerváltás nem jelentett érdemi, tartalmi fordulópontot hazai csődjogunk fejlődésében, ugyanakkor viszont a szocializmus gazdasági filozófiájával való szakítás nyilvánvalóan azt eredményezte, hogy ennek a területnek felértékelődött a gazdaságpolitikai jelentősége – talán túlságosan is. Nem szabad ugyanis elfelejtenünk, hogy a jogi eszközöknek is megvan a maguk hatósugara, amelyeken túl már – hiába foglaljuk paragrafusokba a szabályokat – nem hatnak, hanem meg kell maradni a rendszerből következő dogmatikai magnál. Sajnos ezt a dogmatikai magot a felszámolási eljárásoknál a dologi jogi biztosítékokra vonatkozóan a jogalkotó feloldotta, ezáltal egy olyan furcsa helyzet állt elő, ahol a már normál kötelmi viszonyok között sem lehet abban biztos egyetlen jogosult, hogy a kellő gondosság tanúsítása ténylegesen elég lesz-e az általa elvárt üzleti eredmény eléréséhez.

A csődjogunk tehát továbbfejlesztésre szorul, pesszimizmusra azonban nincs okunk, hiszen mind a nemzetközi tapasztalatok, mind a hazai elméletek alapján rendelkezésünkre áll az a muníció, amelynek segítségével egy olyan dogmatikailag helytálló és a kormánzatnak megfelelő gazdaságpolitikai eszközt tudunk alkotni, amely lényegében megfelel a harmadik évezred első évtizede kihívásának.

A bank- és a tőkepiac szabályozásának fejlődése

A bankjog – mint önálló jogág – a szakirodalomban nem ismert. Különböző elméletek szerint, mások szerint komplexitása miatt másodlagos jogág. Azon jogszabályokat, amelyek együttesét – a pénzügyjog részeként – bankjognak szokás nevezni Magyarországon, a hasonló gazdasági jogi szabályozási struktúrával rendelkező német jogterületen bankközjognak nevezik. A bankközjog szabályozza a pénzügyi intézmények piacra lépésének feltételeit, jogállását, szervezetét, működését és felügyeletét. Emellett az egyes bankügyletek jogi szabályait bankmagánjognak szokták nevezni. Ez a kettéosztás azért alakult ki, mert a bankügyletek a szokásos egyéb szerződéstípusokhoz képest mind anyjukban, mind tárgyukban eltérőek. A bankrendszer mint pénzügyi intézményrendszer rendszerváltozás során végbement fejlődésének szempontjából a bankközjog szabályainak változását mutatjuk be a következőkben.

A bankrendszer szabályozása 1990 előtt

A kétszintű bankrendszert a második világháború után Magyarországon 1987. január 1-jével állították ismét fel. Hasonlóan a jogi szabályozás addigi struktúrájához, számos minisztertanácsi rendelet és határozat, MNB-elnöki rendelkezés és PM-rendelet hozta létre a kétszintű bankrendszer jogszabályi hátterét. 1991-ig a hazai bankrendszer működésének nem volt egységes szabályozása, nem voltak törvényi keretei, szereplői a működésüket rendeleti szintű jogszabályok alapján végezték. Ezen államigazgatási és pénzügyi jogi rendeletek az egységes törvényi szabályozásig gyorsan változtak és módosultak az 1987-es reformot követően. A reform és az 1991-ben hatályba lépett egységes törvényi szabályozás közötti időszakban a bankrendszer irányításában még mindig nagy szerepet játszott a közvetlen állami beavatkozás.

A központi irányítás mellett az 1987 és 1991 közötti időszakban a pénzügyi intézetek működését érdekesen meghatározó tényező volt az ügyféltulajdonosok érdekérvényesítése. Az 1987. január elsején az MNB ügyfél- és hitelportfóliójából létrehozott három pénzügyi intézet részvénytőkéjét a mérlegfőösszegük – teljes eszköz(hitel)állományuk – alapján állapították meg. Ezen részvényekből később nagyvállalatok is tulajdont szereztek, amelyek egyszerre ügyfelei –

és így – tulajdonosai is lettek a bankoknak. Az ügyféltulajdonosok állandó és növekvő hiteligényeik kielégítésére kérték a bankokat, amely igény teljesítése a refinanszírozás normatív rendszere miatt egyre nehezebbé vált. Mint az a következő táblázatból is jól látható, az 1987. január elsején létrehozott három nagy bank ügyfelei nettó adósok voltak. Tekintettel arra, hogy ezen bankok ekkor még nem gyűjthettek lakossági forrásokat (megtakarításokat) és nem látták el őket megfelelő tőkével a létrehozáskor, teljesen az MNB (normatív) refinanszírozására kellett támaszkodniuk. A későbbi adós- és bankkonszolidáció a rossz ügyfélstruktúrában és a tőkehiányban gyökerezik.

A lakossági banki szolgáltatásokat egészen 1991-ig az állami feladatokat is elvégző (az ügyfelekkel szemben is hatóságként viselkedő) OTP és a nem igazi konkurrenciát jelentő takarékszövetkezetek látták el. Tevékenységüket, hasonlóan a vállalati bankokéhoz, MT- és PM-rendeletek, továbbá MNB-elnöki rendeletek szabályozták. 1991-től a lakossági piac megnyílt az addigi vállalati bankok számára, és az OTP is elkezdhetette a vállalati ügyfelek kiszolgálását.

Az induló piaci résztvevők a bankreform után a jegybank korábbi ágazati finanszírozó részlegéből létrejött önálló kereskedelmi bankok (Magyar Hitelbank, Országos Kereskedelmi és Hitelbank, Budapest Bank), a korábban létező speciális feladatokat ellátó pénzüintézetek (Általános Értékforgalmi Bank, Országos Takarékpénztár, Magyar Külkereskedelmi Bank), néhány, már korábban működő vegyesbank (CIB, Citibank, Unicbank), és korábbi, kis, decentralizált állami pénzalapok bázisán kialakuló szakosított pénzüintézetek és bankok voltak. (Összesen 21 pénzüintézet, ezek közül 17 kereskedelmi bank, 4 szakosított pénzüintézet. Tulajdonosi struktúra szerint 11 állami és 10 magánbank, ebből 4 külföldi tulajdonú. Továbbá 262 takarékszövetkezet.)

A szakértők az 1987-es reformtól többirányú változást vártak. Remélték, hogy a bankrendszer jövedelemérdekelt, üzleti alapon végzett tevékenységgel minőségi változást fog elérni, mind a hitelezés, mind a betétgyűjtés területén, és ezáltal alkalmas lesz betölteni közvetítő szerepét a megtakarítók és a beruházók között. Már rövid távon a felhalmozott megtakarítások felszínre kerülését várták az ügyfélbarátabb lakossági szolgáltatások, új befektetési instrumentumok megjelenésétől. A bankok prudenciális működésére vonatkozó szabályok egyelőre még vártak magukra.

Összefoglalóan elmondható, hogy a kétszintű bankrendszer kialakításakor négy komoly versenykorlátozó tényező érvényesült: a vállalati és a lakossági banktevékenység elválasztása, a bankválasztási és számlavezetési korlátozások, a normatív refinanszírozás, valamint a kezdeti igen erőteljes ágazati specializáció a vállalati tevékenységet folytató bankok körében. 1987 elején a vállalatokat, szövetkezeteket megosztották a bankok között, hozzákapcsolták egy-egy bankhoz (számlavezetés stb. szempontjából). Ez az adminisztratív korlátozás 1987 közepétől megszűnt, a vállalatok megkapták a szabad bankválasztás elvi jogát. Az átmeneti időszakban az önállósult pénzüintézetek nem

rendelkeztek megfelelő infrastruktúrával, szakképzett személyi állománnyal, hitelbírálati és kockázatkezelő szabályzattal, apparátussal. [Nagyságukra jellemző, hogy az ÁÉB (alapítói vagyona 1 mrd) 116 alkalmazottal és 37 vállalati ügyféllel rendelkezett 1987 végén, ami 1989 végére 422-re nőtt.] Ennek következtében sok veszteséges ügyletet kötöttek.

1988-ban két nagy jelentőségű törvény született meg: a külföldiek magyarországi befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV. törvény, illetve a társasági törvény. A társasági törvény lehetővé tette a külföldiek által is ismert, modern gazdasági társasági formák keretében történő vállalat-alapítást (ideértve a részvénytársasági formában működő bankokat). A külföldiek magyarországi befektetéseiről szóló törvény számos kedvezményt biztosított (például az adózás területén) a Magyarországon külföldi tőkével alapított vegyesvállalatoknak, köztük a pénzintézeteknek is. Részben ennek köszönhető, hogy a bankrendszer modernizálása külföldi szakmai befektetők részvételével már a nyolcvanas évek végén megkezdődött.

Folyamatosan új piaci szereplők jelentek meg az 1980-as évek végén, így 1988-ban a Merkantilbank, Közép-európai Hitelbank, Postabank megalakulása (amely fokozatosan a monopolhelyzetű OTP versenytársává vált); 1989-ben a Magyar Takarékszövetkezeti Bank és az Ingatlanbank. Ugyanezen évben teljes körű kereskedelmi banki jogosítványokat kapott a Dunabank és az Inter-Európa Bank.

Magyarországban a nyolcvanas évek végén 24 pénzintézet működött (12 állami és 12 magánbank, ebből 5 külföldi tulajdonú, továbbá 262 takarékszövetkezet), melyek közül 20 kereskedelmi bank, és 4 szakosított pénzintézet volt.

A hagyományos banki szolgáltatások mellett már 1989 előtt megjelentek a bankpiacon fontos kereskedelmi banki ügyletek, mint az export-import ügyletek bankári bonyolítása, forfetírozás és a határidős árfolyam-biztosítási (swap) ügyletek. Ezen termékeket a CIB és az MKB kínálta vállalati ügyfeleknek. Az MNB megkezdte a váltók viszontleszámítását, és a bankközi pénzpiac megindult fejlődése mellett kereskedelmi értékpapírok is kerültek a piacra. 1989-re kialakult a kincstárjegyek aukciós piaca is. A lakossági megtakarításokon belül még mindig a takarékbetétek domináltak, annak ellenére, hogy a diszkont kincstárjegyek aukciós kibocsátása mellett a bankok által kibocsátott letéti jegy forgalombahozatala is jelentősen bővült.

A bankrendszer mérlegfőösszege 1989-től – az adott évi GDP-hez képest – egészen 1991-ig folyamatosan növekedett. Ez elsősorban a banki mérlegfőösszegek gyors ütemű növekedésének következménye. A bankok forrás-gazdálkodásának legjellegzetesebb sajátossága 1989-ben is az volt, hogy erőteljesen nőtt az értékpapírok révén bevont – főként lakossági – források aránya, és mérsékelten nőtt a lakossági betétek és jegybanki források volume-ne. A lakossági források tulajdonképpen a szabályozás átmeneti sajátossága miatt az értékpapírból származó forrásoknál jelentkeztek. Az átlagosnál na-

gyobb ütemben nőttek a bankok értékpapír-vásárlásai és befektetései, valamint a jegybanknál elhelyezett eszközeik.

Az 1989-es év a bankrendszer fejlődése szempontjából több jelentős jogszabályváltozást hozott. Ilyen az átalakulási törvény, amely az állami vállalatok részvénytársasággá való átalakítását, és így – a társasági törvénnyel együtt – a privatizáció elősegítését szolgálta az Állami Vagyongnőökségről szóló törvénnyel együtt. Megszületett a pénzintézeti törvény „elődje”, a Minisztertanács 106/1989. (X. 29.) rendelete a banktevékenység folytatásának bankfelügyeleti feltételeiről és az Állami Bankfelügyeletről. Ezzel megszűnt a lakossági és a vállalati banktevékenységek elválasztása. A kereskedelmi bankok és az egyéb bankszerűen működő pénzintézetek felhatalmazást kaptak a lakossági és a vállalati banktevékenység egyidejű folytatására.

Az MNB a folyószámlahitelek és az egy éven túli refinanszírozási hitelek esetében bevezette az úgynevezett jegybanki alapkamat alkalmazását, amelynek két összetevője a jegybank külföldi forrásainak átlagos költsége és a forint reáleffektív árfolyamának alakulása volt. Ettől az évtől datálható az úgynevezett „korlátozott devizapiac” kialakulása. Az arra felkészült bankok felhatalmazást kaptak devizabetét gyűjtésére és – forintosított – devizahitel nyújtására.

Érdemes megemlíteni, hogy az 1986-ban újraszületett lízingszabályozást követően 1987-ben alakult az első banki tulajdonban lévő lízingscég.

1990 előtt megindult már a forintalapú belföldi bankkártya és csekkfizet kibocsátása vállalkozások és magánszemélyek számára egyaránt. A letéti jegy kibocsátása a nyolcvanas évek végére jelentősen bővült. A magánszemélyek részére nyújtott szolgáltatások között, az állami támogatású lakáshitelek mellett megjelent az üzleti feltételekkel nyújtott lakásfinanszírozás.

A bankrendszer szabályozása 1990 és 1996 között

A bankrendszer fejlődésében nem 1990, hanem 1991 a változást jelentő év. Mint látható volt, az igazi reform 1987-ben történt, a kétszintű bankrendszer fejlődése ekkor kezdődött meg. 1990-ben a legfontosabb lépés a *deviza-decentralizáció*, a bankrendszer devizaterületeken történő kétszintűsítése volt. 1990-től az erre felkészült kereskedelmi bankok átvették a jegybanktól a külkereskedelemmel összefüggő fizetések bonyolítását. A magyar exportőrök konvertibilis exportbevételeiket a beérkezés napjától számított nyolc napon belül a kereskedelmi bankokon keresztül kötelesek voltak eladásra felkínálni az MNB-nek a jegybank által rögzített árfolyamon, de a kereskedelmi bankok devizaműveletekkel kapcsolatos tevékenységi köre jelentősen kibővült. Kereskedelmi banki szolgáltatásként megjelenik a vállalati devizaforgalom bonyolítása, a vállalati devizabetét gyűjtése és vállalati devizahitel nyújtása.

1990-től megváltozott a kedvezményes lakáshitelezési rendszer. *Lehetővé vált a lakossági betéti kamatszabályozás liberalizálása.* Ennek első lépésére már ez év novembertől sor került a betéti kamatok maximumának négy százalékponttal való megemelésével.

1990-ben az országgyűlés elfogadta, és hatályba lépett az egyes értékpapírok nyilvános forgalomba hozataláról és forgalmazásáról, valamint az értékpapírtőzsdéről szóló törvény, ez alapján sor került a *Budapesti Értéktőzsde* újbóli megnyitására (1990. évi VI. törvény).

1991-ben elfogadta a parlament a bankrendszer-szabályozást egységesíteni kívánó *pénzüntézeti törvényt* (1991. évi LXIX. törvény) és a *jegybanktörvényt* (1991. évi LX. törvény). A bankrendszer számára további három fontos törvény lépett hatályba ebben az évben: a számviteli törvény, a csődtörvény, és a befektetési alapokról szóló törvény. A pénzüntézeti törvény és a jegybanktörvény olyan szabályozási környezetet hoztak létre, és olyan óvatos üzletpolitikai magatartást kényszerítettek ki a bankok részéről, amely a bankrendszer üzleti aktivitásának relatív csökkenését eredményezte. Ez a tendencia egészen 1995-ig folytatódott. Az 1991-es mintegy 30%-os mérlegfőösszeg-növekedés 13%-ra esett vissza. A legmarkánsabb folyamat a bankok forrásoldali tevékenységében a jegybanki források visszaszorulása volt. Míg az előző évben csupán az átlagos mérlegfőösszeg növekedésétől maradt el a jegybanki források állományának növekedése, ebben az évben abszolút összegben is csökkentek a bankok jegybankból származó forrásai. Az átlagosnál nagyobb ütemben nőtt a lakossági hitelállomány, eltérően a jellemzően alacsony növekedési ütemű trendtől. Abszolút összegben is visszaesett a vállalkozói hitelállomány, összefüggésben az új törvények okozta csődhullámmal és a bankok óvatosabb üzletpolitikai magatartásával. 1991-ben a teljes bankrendszer nyeresége az előző évihez képest mintegy felére csökkent. Ennek oka részben az év végén megváltozott céltartalékolási szabályokban keresendő. Másrészt a bankok költségei 70%-ot meghaladó mértékben nőttek. Az új pénzüntézeti törvény lehetővé tette a bankok számára az adózás előtti céltartalékképzést. Ezzel a lehetőséggel a bankok egy része az év utolsó hónapjában jelentős mértékben élt is.

A kétszintű bankrendszer 1987-ben történt létrehozatala után a jogi szabályozás rögzítette a szabályozási irány alapelveit: a pénzüntézeti tevékenység körültekintő végzését, a vállalkozás szabadságát, az állami felügyelet intézményeit, a pénzüntézeti tevékenységvégzés versenysemleges alapfeltételeit, a pénzüntézetek ésszerű kockázatvállalását. Ezen szabályok megteremtették az alapjait a pénzüntézeti rendszer biztonságos működésének, ugyanakkor nem tartalmazták a biztonságos pénzüntézeti tevékenység végzésének részletes szabályait, hiányoztak a pénzüntézetek fizetőképességét megerősítő, a megfelelő tartalékképzésre vonatkozó szabályok, valamint kiegészítésre és továbbfejlesztésre szorultak a pénzüntézeti tevékenység végzése engedélyezé-

sének feltételeire és az Állami Bankfelügyeletre (a továbbiakban: Bankfelügyelet) vonatkozó rendelkezések is.

Az 1991-es LXIX., úgynevezett pénzügyi törvény közvetlen és közvetett eszközökkel védeni kívánta a pénzügyi intézményeknél betéteket és egyéb megtakarításokat elhelyező betéteseket, a pénz- és tőkepiacon részt vevő versenytársakat, a pénz- és tőkepiac intézményeinek szolgáltatásait igénybe vevő fogyasztókat. Célul tűzte ki a pénzügyi intézmények fizetőképességének, tevékenységük biztonságának növelését. A pénzügyi intézményi tevékenység végzés alapfeltételeinek azonos versenyességet biztosító – a pénzügyi intézmény tulajdonosainak személyétől független – meghatározásával a szabályozás elő kívánta segíteni – szakértő és gondos felügyeleti munkát feltételezve –, hogy a pénz- és tőkepiacra csak olyan szereplők léphessenek be, melyektől reálisan elvárható volt a hosszú távú sikeres, stabil működés. Ezt a célkitűzést igyekeztek elérni a törvény azon rendelkezései, amelyek a pénzügyi intézmények tevékenységét – versenysemleges módon – korlátozták annak érdekében, hogy a pénzügyi intézmények működésük során csak ésszerű, előre felmért kockázatokat vállaljanak, illetve hogy fizetőképességük érdekében mindig rendelkezzenek megfelelő tartalékokkal. A minden piaci szereplőre egyaránt vonatkozó keretszabályokat igyekeztek normatívan meghatározni. A törvény szabályai, a hazai pénz- és tőkepiac, valamint a piaci terület intézményeinek fejlettségét is figyelembe véve, a felkészülést és az alkalmazkodást lehetővé tevő átmeneti idővel implementálta a baseli Bankfelügyeleti Bizottság ajánlásait, illetve részben átvette az Európai Közösség bankjogi irányelveit, részben pedig igyekezett közelíteni hozzájuk.

A pénzügyi intézmények, illetve a pénzügyi intézményi rendszer biztonságos működésére, a piaci szereplők piacra lépésének engedélyezése és fizetőképességük erősítésére vonatkozó jogszabályok betartatása mind a fejlett országok gyakorlatában, mind a hazai tradíciók szerint állami feladat. Állami feladatként határozták a jogszabályok bankfelügyeleti tevékenység végzését Magyarországon is a kétszintű bankrendszer létrehozatalakor. A törvény előkészítéséig eltelt közel 3 év tapasztalatai azonban nyilvánvalóvá tették, hogy szükséges a Bankfelügyelet feladat- és hatáskörének részletes szabályozása, az addigi eszközrendszer bővítése, valamint a Bankfelügyelet függetlenségének növelése. A szintén ebben az évben elfogadott tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról alkotott törvény a pénz- és tőkepiac versenyfelügyeletét részben a Bankfelügyeletre bízta. A törvény, a Bankfelügyelet mint országos hatáskörű államigazgatási szervezet mellett létrehozott egy érdekképviselőre és szakmai szempontok megjelenítésére, érvényesítésére képes szakmai testületet, a Bankfelügyeleti Bizottságot.

Összefoglalóan elmondhatjuk: az 1991. évi LXIX. törvény létrehozta a pénzügyi intézmények alapításának és versenysemleges, a betétesek biztonságát is szem előtt tartó működésének, valamint ennek ellenőrzésének jogi kereteit.

Ez fontos lépés volt ahhoz, hogy a hazai pénzintézetek tevékenységüket és forgalmuk bővítését oly módon végezzék, hogy később be tudjanak illeszkedni a nemzetközi pénz- és tőkepiac szereplői közé.

További, a bankok számára fontos szabályok között kell megemlíteni az 1991-től érvénybe lépő új rendelkezést, mely megszüntette a kamatmaximálást (kamatplafon), és bevezette a napi likviditási mutató intézményét.

Az új szabályozásnak is köszönhetően a kilencvenes évek elején a bankrendszer viszonylag kiegyensúlyozott növekedésnek és fejlődésnek indult. Tovább nőtt a bankrendszer tagjainak a száma. 1990-ben megkezdte tevékenységét a Creditanstalt, Daewoo Bank, Európai Kereskedelmi Bank, Leumi Hitel Bank, Reálbank és a Portfólió Bank, 1991-ben pedig a Kvantumbank, az IBUSZ bank, a külföldi tulajdonú kereskedelmi bankok alapításának folytatásaként megjelenik az ING Bank, a BKD Bank és a Nomura Bank. Új szereplőkként jelentek meg 1992-ben a Credit Lyonnais, Rákóczi Bank és a Volksbank.

A kereskedelmi bankok mellett 1991-ben addig még nem létező profilú pénzintézet jelent meg piaci résztvevőként, a Magyar Befektetési és Fejlesztési Bank Rt.

A nyolcvanas évek végén, a kilencvenes évek elején tapasztalható tendencia folytatódott abban a tekintetben, hogy nőtték a bankok értékpapír-kibocsátásból származó forrásai, és az átlagosnál kisebb ütemben növekedtek a lakossági betétek. Ennek köszönhetően és az átfogó értékpapír- és tőzsdeszabályozást követően számos bank hoz létre önálló értékpapír-forgalmazó leánycégeket.

A takarékszövetkezetekre vonatkozó külön szabályoktól eltekintve, 1991-től egységessé vált a kötelező tartalékráta szabályozása. Minden bank számára kötelezővé tették a forintforrásaik után a kötelező tartalék elhelyezését a jegybanknál. Az MNB a forintforrások után kamatot fizetett a kereskedelmi bankoknak a nála elhelyezett kötelező tartalékára. Az MNB pénzügyi irányításának eszköztára ezen túlmenően bővül a napi likviditási követelmény előírásával. 1990-től az MNB bevezette a jegybanki források – egy része – aukció keretében történő elosztásának rendszerét.

1991-ben a Dunabank első hazai pénzintézetként csatlakozott a Eurocard, illetve Mastercard nemzetközi bankkártyaszervezetekhez. Hasonlóan 1991-ben indult a Start-hitel, melyet induló vállalkozások vehettek fel, és ettől az évtől vehető igénybe az egzisztenciahitel is, amit a privatizáció támogatására hoztak létre állami iniciatívaként, központi refinanszírozással. Ugyancsak 1991-ben indult meg az értékpapír-fedezet mellett nyújtott záloghitelek nyújtása, mely 1993-ban kiegészül a tőzsdére bevezetett befektetési jegyek fedezete mellett nyújtott hitelekkel.

A Hitelgarancia Rt. alapítása is 1991-ben történt, bár érdemi tevékenységét csak 1993-ban kezdte el. Ez az intézmény a vállalkozók banki hitelhez jutását volt hivatva megkönnyíteni, állami kezességvállalással.

1991-ben került sor az első bankprivatizációs lépésekre és az *első banki csődre* is. Három kisebb pénzintézet, az Ingatlanbank (szakosított pénzintézet) és két takarékszövetkezet került válságba. 1992-ben további számos pénzintézeti csőd kezelésére került sor. Különbségek voltak azonban a csődök okai között. Más okok vezettek az év nyarának eseményeihez (Ybl Bank, Általános Vállalkozási Bank és a Vállalkozói Takarékszövetkezet válsága), illetve a két államosított bank (a Konzumbank és az Iparbank) fizetéseképtelenségéhez. Míg a három – egymással tulajdonosi kapcsolatban is álló – pénzintézetnél fennállt a gyanúja, hogy szándékosan veszteséget okozó hitel- és váltóügylek, továbbá a bizalom csökkenését kiváltó üzleti magatartás okozta a fizetéseképtelenséget, addig a két konszolidált állami bank esetében a mennyiségi növekedést előtérbe helyező és a nem kellően megalapozott üzletpolitika, valamint szakmai hibák sora vezettek a likviditási válsághelyzet kialakulásához.

A bankprivatizáció részének, illetve annak előkészítéseként is szokták definiálni a hitelkonszolidációt. A *hitelkonszolidáció* első lépéseként 1992-ben 98,4 milliárd forint adósságkiváltás történt. Ily módon lehetett 1992 végére a bankok eredményét gyakorlatilag nullára (–2,3 milliárd forint) csökkenteni. A veszteség köszönhető volt a gazdaság visszaesése miatt bekövetkező aktivitáscsökkenésnek, portfólióromlásnak és az ebből adódó növekvő mértékű céltartalék-képzési kényszernek. Ezen események az 1991–1992-ben hatályba lépett új – a bankrendszer szereplőire közvetlenül és közvetetten vonatkozó – szabályoknak is köszönhetőek voltak. Hozzájárult a bankrendszer gyenge teljesítményéhez az is, hogy 1991-ről 1992-re, egy év alatt 65%-kal nőttek a bankok költségei, amely bár kisebb volt az 1990–1991-es növekedésnél, majdnem háromszorosa volt az inflációnak. A hitelkonszolidáció folytatásaként 1992 és 1994 között bankkonszolidációt hajtott végre az állam. 1993 után 1994-ben folytatódott a bankok feltőkésítése 20,8 milliárd forint összegben. 1994-ben még 18 állami tulajdonú bank működött Magyarországon.

A pénzintézetek 1993-tól kezdődően új, jóval szigorúbb szabályok szerint képezték meg a szükséges céltartalékot a kétesnek minősített kihelyezéseik után. Főleg ennek köszönhetően a bankrendszernek ebben az évben nagyon nagy mértékű, a saját tőkéjét teljesen felemésztő vesztesége keletkezett. E kiugróan magas, mintegy 151 milliárd forintos veszteség azonban nem az adott év gazdálkodásának, hanem főként az ezt megelőző évek alatt felhalmozódó tőkehiánynak volt a következménye. Ily módon a bankok jövedelempozíciójának meghatározó elemévé vált a céltartalékképzés, amelynek kumulált összege elérte a 214 milliárd forintot, ami az előző évi összegnek majdnem ötszöröse volt. Ez eredményezte, hogy ebben az évben jelentős állami költségvetési tehervállalásra került sor a konszolidáció keretében, nevezetesen 56,9 milliárd forint összeg erejéig adósságkivásárlásra és a bankok feltőkésítésére 116,3 milliárd forint összeget fordítottak. Már nem a konszolidációhoz közvetlenül kötődő lépések során 1995-ben két bank kapott összesen 18,2 milli-

árd forint értékben konszolidációs kötvényt, valamint alárendelt kölcsöntőkét. E lépésekkel 1992-től 1995-ig az állami költségvetés 351,2 milliárd forint összegben nyújtott valamilyen formában támogatást a bankok és ügyfélkörük részére a konszolidációs folyamat során.

A lakossági szolgáltatások területén 1992-től jelentős változás indult meg. Az addig csak az OTP által nyújtott lakossági folyószámla- (korábban átutalási betétszámla) szolgáltatás elterjedése megkezdődött az OTP-n kívüli banki körben is. 1993-ban az IBUSZ Bank elsőként megkezdi a VISA bankkártya-kibocsátást lakossági körben. 1993–1994-től a lakossági banki számlákhoz megindul a bankkártyák tömeges kibocsátása, és ezzel együtt 1994-ben ugrásszerűen nő az ATM-ek (bankjegyautomaták) és POS terminálok (elektronikus kártyaelfogadó helyek) száma. 1995-től, egy, a bankoktól tulajdoni szempontból független részvénytársaság is megkezdi a bankjegykiadó automaták (ATM-ek) telepítését.

A pénzforgalom-bonyolítás fejlődésében fontos lépés volt 1992-ben a Giro Bankkártya Rt. megalakulása. A bankok és így ügyfelek egymás közötti fizetésének bonyolítása ettől kezdve nem az MNB-n keresztül történtek. A pénzintézetek – az MNB mellett – a Giro Rt.-nél is vezettek számlát, és a pénzforgalmat egymás között az utóbbi számláikon bonyolították.

1992-ben lépett hatályba az új számviteli és az új csődtörvény (1991. évi XL. törvény), amelyek közvetve és közvetlenül is érintették bankrendszerünk fejlődését, hiszen ezen jogszabályok alapvetően befolyásolják a bankok számára a legjelentősebb piacot jelentő vállalkozások működését, a vállalati hitelezés szabályait.

A devizaműveletek végzésére felhatalmazott bankok, valamint a Magyar Nemzeti Bank részvételével 1992. július 1-jén kezdte meg működését a bankközi devizapiac. Lehetővé vált a bankok önálló devizaárfolyam-jegyzése egymás közötti üzleteikben, illetve az ügyfelek számára. 1992 során a bankok növekvő mértékben kötöttek üzleteket a bankközi devizapiacra, s lényegében mint új banki üzletág a bankközi devizapiac szervesen beilleszkedett a bankrendszer működésébe. 1993-tól beindult a határidős devizapiac is. A következő évben kiszélesedett a bankközi pénzpiacra alkalmazott devizapiaci intervenció sáv, több mozgásteret hagyva a piac szereplőinek. A korábbi 2,5% helyett 4,5%-ra nőtt az alsó és a felső árfolyamok közötti különbség, amely árfolyamok között a jegybank beavatkozása nélkül a bankok szabadon adhattak és vehettek devizát. Ebben az évben megjelent az első határidős devizaügyletekre specializálódott társaság. A csúszó leértékelés és a 4,5%-os intervenció sáv egészen 2001-ig fennmaradt, stabil környezetet, kiszámítható kockázatú devizaárfolyamot biztosítva a külföldi befektetőknek és a hazai export-import cégeknek.

A devizaliberalizáció 1992-től folyamatosan, több lépésben zajlott le. 1995-ben a devizaliberalizáció lépéseként elfogadták a devizatörvényt, amely

1996. január 1-jétől lépett hatályba. Egyik legfontosabb intézkedéseként megszűnt a vállalatok számára a kötelező devizabevételek forintra történő átváltása.

Az első befektetési alapot is 1992-ben hozták létre – pénzintézetek 1993-tól befektetési alapletét-kezelést vállalhattak; ugyanebben az évben kerültek kibocsátásra az első önkormányzati kötvények és az első kereskedelmi kötvények. Ezt követően történt meg 1993-ban az első magyar kereskedelmi bank által külföldön végrehajtott – 100 millió márkás németországi – kötvénykibocsátás. A pénzintézetek a magánnyugdíjpénztárak megjelenésével egy időben, 1993-ban kezdték nyugdíjpénztári vagyonkezelés-szolgáltatás nyújtását, bár az Önkéntes Nyugdíjpénztárak beindulása és felfutása 1994-től kezdődött meg.

A külföldi pénzügyi befektetők nagyszámú megjelenése miatt szükségessé és kifizetődővé vált az értékpapír-letétkezelési (custody) szolgáltatás nyújtása Magyarországon (elsőként a Citibank kezdte meg).

Részleges jegybanki refinanszírozással kereskedelmi bankok 1992-től nyújtottak reorganizációs hitelt vállalkozások modernizálásra, versenyképessé tételére.

A betéttulajdonosok bizalmának megőrzése, illetve megerősítése érdekében 1993-ban létrehozták az Országos Betétbiztosítási Alapot (OBA). Az OBA működésével megszűnt a korábbi állami garancia a bankbetétként elhelyezett megtakarításokra. Az új betétbiztosítási rendszer célja, hogy a pénzintézetek fizetéseképtelensége esetén a betétesek részére megfelelő biztosítást nyújtson. Az OBA önálló, sui generis szervezetként, saját vagyonnal és költségvetéssel működik, és garantálja mind a jogi, mind a természetes személyek betéteit egy bizonyos összeghatárig. Az OBA működése megkezdésének évében fogadta el az Országgyűlés az Önkéntes és Kölcsönös Biztosítópénztárak működéséről szóló törvényt, és ekkor indult meg a kereskedés a Budapesti Árutőzsde pénzügyi szekciójában (határidős ügyletek).

1993–1994-ben az MNB tovább folytatta szerepvállalásának megváltoztatását a pénzügyi szektorban. Határozatlan időre felfüggesztette közvetítői tevékenységét a bankközi forint pénzpiacon, és ezzel a bankok számára – a korábbiaktól eltérően – a bankközi pénzpiac egészen szükségessé vált a kihelyezések kockázatának a vállalása. A jegybank – ezzel egy időben – a pénzmennyiség és a kereskedelmi bankok likviditásának szabályozásában új eszközöket vezetett be, az úgynevezett aktív és passzív repoügyleteket. Ezen ügyletekben a bankok hitelt vehetnek fel, illetve nyújthatnak a jegybanknak állampapír-fedezet mellett. 1994-ben az MNB a nyíltpiaci műveletek új típusát vezette be. Az úgynevezett passzív repotendereken a jegybank jegybankképes értékpapírokat ajánlott fel eladásra a kereskedelmi bankoknak, visszavásárlási kötelezettséggel. Ezzel szinte egyidejűleg az MNB megszüntette a devizawrap-műveleteket.

Ugyancsak jegybanki intézkedésre változott meg a kötelező tartalékolás rendszere 1993-ban. A pénzüintézeteknek nem naponta, hanem kétheti átlagban kellett megfelelniük a tartalékelhelyezés kötelezettségének.

A pénzüintézetek forrásszerkezetén is kimutatható a jogszabályváltozás hatása. Elsősorban a számviteli törvény 1993-as változásának köszönhetően csökkentek jelentősen a pénzüintézetek mérleg szerinti saját forrásai. A céltartalék-állomány mintegy 90%-a az év végétől, a korábbi forrásoldalon történő számbavétel helyett – negatív előjellel – az eszközoldalon került kimutatásra. A hitelkonszolidációról szóló részben kifejtett okok miatt az állam 1993-ban jelentős költségvetési terhet vállalt hitelkonszolidációra, adósságkivásárlásra és a bankok feltőkésítésére. Nagyrészen a konszolidációs tőkeemeléseknek köszönhető a jegyzett tőke növekedése játszott szerepet abban, hogy 1994-ben az átlagot lényegesen meghaladó ütemben és az előző évi trenddel ellentétesen mozogva (26%-kal) nőtt a saját források állománya a pénzüintézeteknél. Ezen pozitív trend további kiváltó oka, hogy az 1993-as „lökésszerű” veszteségkimutatáshoz képest 1994-ben már egyértelműen nyereséges volt a bankrendszer, míg 1995-ben – a bankrendszer stabilizálódásának fontos jeleként – a korábbi évhez képest több mint kétszeresére nőtt a bankrendszer nyeresége. A pénzüintézetek nyereségessége az 1990-as évek végén kezdett visszaesni, elsősorban az éles versenynak és az alacsonyabb nominális kamatlábaknak köszönhetően.

1993-tól kezdődően a bankok egyre inkább kezdtek élni a külföldi forrásbevonás lehetőségével. 1995-ben mintegy 50%-kal nőtt a külföldről származó hitelek állománya a jegybanki hitelek erőteljes csökkenése mellett. A pénz- és tőkepiac 1993–94-es alakulására rásütötte a bélyegét a költségvetés súlyos mértékű (70%-os) finanszírozási igényének növekedése. A bankok eszközei így – a még mindig dinamikusan növekvő jegybanki kihelyezés mellett – jelentős mértékben a költségvetés hiányának finanszírozására szolgáltak. Tekintettel arra, hogy ezen kihelyezések – figyelembe véve a gyakorlati kockázatmentességet – relatív magas hozamot biztosítottak a pénzüintézetek számára, nem meglepő, hogy 1993-ban a lakossági hitelek összege még nominálisan is csökkent. 1995-ben ez a tendencia tovább folytatódott, még tovább csökkent a lakossági hitelek aránya az pénzüintézetek eszközeiben, de már az előző évek átlagánál lassabban nőtt a bankok értékpapír-befektetéseinek állománya.

Az állam finanszírozási igényének (is) köszönhetően 1994-ben került sor az *első külföldiek által is vásárolható forint államkötvény* kibocsátására. Ez azt jelenti, hogy az állam belső adósságának finanszírozásába külföldi tőkét vontak be.

Bár a pénzüintézetek jelentős része az „állampapírpiacra” igyekezett erős pozíciót elérni és nyereségre szert tenni, ekkor kezdte meg a CIB a Citi és a Unicbank (mai Raiffeisen Bank) az elektronikus *banki szolgáltatás* nyújtását először vállalati ügyfeleknek, megindult a közraktárjegy mint fedezet mellett nyújtott hitelezés, és kiadták az első franchise-finanszírozó hiteleket is. A vál-

latatok felé való nyitás megmutatkozik a kínált banki termékek számának növekedésében és a szolgáltatások minőségének javulásában. 1995-től elterjed a multicash és cash-pooling szolgáltatás, amit elsőként 1993-ban, illetve 1994-ben az ING Bank nyújtott. 1995-től némely külföldi tulajdonú pénzügyi intézmény megkezdte 24 órás telefonos ügyintézését a számlavezetés és betétgyűjtés területén.

Érdekes módon, a hitelkonszolidáció „legerősebb” évében, 1993-ban, szokatlanul nagy számban alakultak új pénzügyi intézmények, név szerint az: ABN-AMRO Bank, Commerzbank, Hypobank, IC Bank, és a Polgári Bank.

1994-ben – amely évben megkezdte működését az Eximbank és a Porsche Bank – már nemcsak eseti jelleggel, de rendszeresen nyújtottak hazai pénzügyi intézmények konzorciális hiteleket. Ebben az évben fogadta el a parlament a pénzügyi megelőzéséről és megakadályozásáról, az árutőzsdéről, árutőzsdei ügyletekről szóló törvényt. Módosították a pénzügyi intézményi törvényt, és a betétbiztosításról szóló törvényt.

Az 1. táblázatban jól megfigyelhető a bankrendszer átalakulása a pénzügyi intézmények tulajdonosi szerkezetének változásán keresztül.

Az állami tulajdonú bankok az 1990-es évek közepétől a számban és tőkeerőben egyre jobban gyarapodó külföldi tulajdonú bankokkal szemben tért vesztettek, és/vagy privatizáltak. Mint már korábban említettük a privatizáció a bankszektorban 1991-ben kezdődött. Mérőszámoként számíthat az 1995-ös év, amikor is az OTP – a legnagyobb magyar kereskedelmi bank – privatizációja és a Budapest Bank eladása megtörtént. Az OTP részvényei forgalomba kerültek a Budapesti Értéktőzsdén, valamint Londonban és Luxembourgban is. Ezzel tovább folytatódott az állami tulajdon visszaszorulása, a nagybankok piacvesztése, a magántulajdonú kis- és középbankok erősödése. 1995-ben négy pénzügyi intézmény fúzióra került sor, ezenkívül felszámolási eljárások és a piacról való csendes kivezetések is történtek.

1. táblázat

A pénzügyi intézmények tulajdonosi szerkezetének változása

	Állami tulajdonú pénzügyi intézmények száma	Magántulajdonú pénzügyi intézmények száma		Takarék- szövetkezet
			ebből külföldi	
1990	9	23	11	260
1991	10	25	12	260
1992	10	25	13	257
1993	17	23	19	257
1994	18	25	20	257
1995	16	26	23	257
1996	15	26	25	257

A bankrendszer szabályozása 1996 után

Figyelembe véve a jogszabályi működési kereteket, a bankszektor stabilizálódó pénzügyi helyzetét, a tulajdonosi struktúra változását, elmondható: a rendszerváltás a bankszektorban 1996-ig végbement. Az 1991-ben hozott átfogó szabályozás, amely kiegészítésekkel és módosításokkal 1996-ig hatályban volt – az összes körülményt tekintetbe véve korszerűen szabályozta a pénzügyi intézmények alapításának és működésének kereteit, hiszen megfelelő alapot biztosított a fejlődéshez. Az 1991 és 1996 közötti időszakban a kétszintű bankrendszer stabilizálódott, 1995-től – többségi magántulajdoni struktúra mellett – már nyereségesen működött.

Ennek ellenére érdemes még említést tenni az 1996 utáni szabályozás alakulásáról, mely már az átalakult pénzügyi szektor egységesítését, a fejlett országok pénz- és tőkepiacainak szabályozását követő változások bevezetését (integráció előkészítését) célozták.

1996-ban többévi előkészítés után egy olyan pénzügyi törvénycsomag született meg (hitelintézeti törvény, értékpapírtörvény, lakás-takarékpénztárakról szóló törvény, a pénzügyi intézmények felügyeleti szervéről, az ÁPTF-ről szóló törvény), amely előrelépést jelentett a bankok biztonságosabb működésének elősegítése, szigorúbb ellenőrzése, a pénz- és tőkepiacok integrálódása és az EU-szabályozás felé közeledés terén – már egy átalakult bankszektorban. Az új szabályok univerzális bankrendszert vezettek be – azaz a feljogosított pénzügyi intézetek mind kereskedelmi banki, mind befektetési szolgáltatási (továbbá biztosítási) tevékenységet végezhetnek – és ehhez egységes pénz- és tőkepiaci felügyelet hoztak létre.

A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) készítésekor már számítani lehetett egy kialakult intézményrendszerre, és a korábbi törvény alkalmazása nyomán kikristályosodott joggyakorlatra, amelyek megőrzése a jövő szempontjából is fontos célként jelentek meg az új átfogó szabályozásban. Az új törvény megalkotását egyrészt a pénzügyi intézményrendszer jelentős, sokrétű, a nemzetközi gyakorlatot követő változása, másrészt az Európai Unióhoz (a továbbiakban: EU) való csatlakozás elősegítése indokolta. A Hpt. az európai jogharmonizációs program részét képezte. Ennek érdekében figyelembe vette valamennyi, az Európai Közösségek jogának a hitelintézeti szabályozás területén hatályban lévő direktíváit. Túl azon, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás érdekében szükség volt e normák bevezetésére, a szabályozás kidolgozásakor figyelemmel voltak arra a körülményre is, hogy az EU-ban érvényes szabályok hosszú szabályozási fejlődés eredményeként jöttek létre, s ezáltal az elért eredmények felhasználásával esetleg elkerülhetővé válhatnak a fejlődés során kialakuló szabályozási problémák. A Hpt. elfogadásakor nem alakított ki Magyarországon – az EU elvárásainak megfelelő – egységes versenyhelyzetet külföldi

és a hazai hitelintézetek között. Nem tette lehetővé külföldi bankok számára magyarországi fiókon keresztül történő tevékenység végzését; előírta megfelelő saját és szavatoló tőkével rendelkező önálló leányvállalat létrehozását magyarországi tevékenység végzéséhez.

A jogharmonizáció keretében a Hpt. fogalomrendszere követi az EU szabályozásában használt fogalomrendszert mind a pénzügyi intézménytípusok, mind a pénzügyi szolgáltatói tevékenységek vonatkozásában. Az EU-ban használatos szabályozási rendszer értelemszerű átvételével megtörtént azoknak a korszerű szabályozási eszközöknek a beiktatása, amelyek a pénzügyi intézmények biztonságos tevékenységének alapjait képezik. A törvény számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely a hitelintézetek nemzetközi pénzügyi szolgáltatói tevékenységére vonatkozó konszolidált felügyelet alapjait teremti meg, lehetőséget adva a bankfelügyelet számára, hogy a Magyarországon bejegyzett hitelintézetek külföldön folytatott tevékenységeiről tájékozódhasson.

A törvény megtette az első lépéseket a magyar bankrendszer univerzálissá történő átalakítására. Az első szakaszban a Hpt. lehetővé tette a hitelintézetek számára, hogy részt vegyenek az állampapírok, valamint a zárt kibocsátású vállalati papírok piacán. Ezt követően lehetőség nyílt a hitelintézetek számára a nyilvános kibocsátású vállalati értékpapírok (részvények, kötvények) piacán való részvételre. Az univerzális bankrendszer kialakításának koncepciója felügyeleti kérdésében az Állami Bankfelügyelet, valamint az Állami Értékpapír- és Tőzsdefelügyelet összevonásának szükségességét jelentette. Az összevonás nyomán, 1997. január 1-je után az egységes Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet (a továbbiakban: ÁPTF) látta el a pénz- és tőkepiac területén működő gazdálkodó szervezetek állami felügyeletét egészen 2000-ig, a PSZÁF felállításáig. Az ÁPTF jogállását külön törvény szabályozta, feladatait azonban a két ágazati törvény: a pénzpiacot érintő feladatait a Hpt., a tőkepiacot érintő feladatait az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapírtőzsdéről szóló 1996. évi CXI. törvény (Épt.) határozta meg. A bankfelügyeleti gyakorlat alapján az ÁPTF – a hatékonyabb felügyeleti tevékenység érdekében – több jogosítványt kapott. A Felügyelet a törvény hatálybalépését követően preventív és proaktív módon végezhetette tevékenységét, vagyis a bankválságok kialakulásának lehetőségeit korábban fel tárhatta, intézkedhetett annak elkerülése érdekében, hogy a válság tényét csupán utólagosan állapítsa meg.

A törvényben külön fejezet foglalkozik a fogyasztóvédelem különböző szabályaival. Hasonló célt szolgáló követelmények az 1991-es szabályozásban is megtalálhatók voltak, azonban 1996-tól jelentősen bővült ezen előírások szabályozási köre. Részletes szabályok is születtek a hitelintézetek hitelezési, betétgyűjtési és számlavezetési tevékenységére vonatkozóan, az ügyfelek védelme érdekében. A szabályok többsége az ügyfél megfelelő tájékoztatását szolgálta.

A Hpt. szigorította a hitelintézeti tulajdonosokra vonatkozó előírásokat. Ez egyrészt a tulajdonos személyére vonatkozó szabályok változását (így például a maximális tulajdoni hányad mértékének csökkentését jelentette), másrészt nagyobb felelősséget írt elő a tulajdonos számára a hitelintézet biztonságos tevékenységének a kialakításában. Ilyenek például a különböző jelentéstételekre vonatkozó előírások, vagy a belső ellenőrzési szervezet működtetésével kapcsolatos szabályok. Számos rendelkezés született annak érdekében, hogy a tulajdonosok ne használhassák fel a hitelintézetet saját maguk vagy vállalkozásaik finanszírozására. Ezekkel a szabályokkal egyrészt megtörténik a tulajdonosi felelősség szigorítása, másrészt ezek a szabályok a tulajdonosi oldalról jelentkező kockázatok csökkentését is eredményezték.

A Hpt. jelentősen változtatta a hitelintézetek piacra lépésének szabályait is. A törvény hatálybalépéséig a bankfelügyelet – a törvényi előírások alapján – csak az engedélykérelem tartalmi követelményeinek való megfelelést és a minimális jegyzett tőke meglétét vizsgálhatta. Az új jogszabály az ÁPTF számára a piacra lépés elbírálásában a gondos mérlegelés és a felelős döntéshozatal általános kötelezettségét határozta meg. A Hpt. az addigi összeg kétszeresére emelte a minimális jegyzett tőkére vonatkozó előírásokat, de ez nem jelentett reálértéken mért tényleges növekedést az 1991-es mértékhez képest. A piacralépés szabályainak szigorításához kapcsolódóan jelentősen megváltozott a pénzügyi szolgáltatói tevékenységet nem hitelintézetként végző pénzügyi vállalkozások tevékenységének felügyelete. A törvény egyrészt négyeszeresére emelte az ilyen vállalkozásként való működés feltételül szabott minimális jegyzett tőke mértékét, másrészt a tevékenység megkezdését felügyeleti engedélyhez kötötte. A törvény felhatalmazást adott a felügyeleti szervnek helyszíni ellenőrzések lefolytatására, valamint a rendszeres információkérésre. Ezen változások azt a célt szolgálták, hogy a pénzügyi vállalkozások tekintetében hatékony, igazi – ne csak formai – felügyelet jöjjön létre, amely összességében a pénz- és tőkepiaccal szembeni bizalom növelését volt hivatva szolgálni.

Az 1991-ben már megfogalmazott prudenciális szabályokat a Hpt. alapvetően nem változtatta meg, bár sor került néhány szabály, így például az általános tartalék vagy a kockázati céltartalék számítási módjának módosítására. Új elemként jelenik meg a magyar szabályozásban a bankholdingra vonatkozó előírások megalkotása. Az addigi szabályozás is tartalmazott ugyan előírásokat a pénzügyi csoportra nézve, azok a szabályok azonban csak a pénzügyi formában működő kapcsolt vállalkozások együttesére vonatkoztak. A Hpt. azonban a bankholding fogalmát ennél szélesebben definiálta, és olyan szabályokat rögzít, amelyek betartásának vizsgálatakor a holdingvállalat azon vállalkozásait is figyelembe kell venni, amelyek nem pénzügyi intézményként működnek. Ezen szabályokkal tették le a konszolidált (összevont) felügyelet alapjait, amelyben a bankholding tevékenysége során felmerülő valamennyi kockázatot összesítik.

Magában foglalja a Hpt. az Országos Betétbiztosítási Alapra (OBA) vonatkozó szabályozást, hatályon kívül helyezve az OBA-ról szóló korábbi törvényt és a kapcsolódó jogszabályokat. A törvény több lehetőséget biztosít az OBA számára a preventív beavatkozásra, és a betéteseket ért kár kifizetésére. A kifizetendő biztosítási összegek csökkentése érdekében anyagi kockázatokat vállalhat a hitelintézet taplraállításában.

Az átfogó szabályozásra a további liberalizáció is jellemző. Többek között 1996-tól megszüntették a bankokban történő 10%-nál nagyobb tulajdoni hányad megszerzésének előzetes kormányengedélyhez való kötöttségét. Szintén ez évtől vált lehetővé, hogy magyar állampolgárok külföldi, OECD-tagországok legmagasabb minősítésű vállalatainak részvényeit és kötvényeit, illetve állampapírokat vásárolhassanak forintért, magyar brókercégeken keresztül. Bekerült a szabályozásba az Európai Unió által megkövetelt szabály, miszerint másik tagállamában székhellyel rendelkező hitelintézet, illetőleg a törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő pénzügyi vállalkozás határon átnyúló szolgáltatást is végezhet. Ehhez nem kell a törvény szerinti engedélyt beszereznie az Európai Unió másik tagállamában székhellyel rendelkező hitelintézet vagy pénzügyi vállalkozás határon átnyúló szolgáltatására vonatkozóan, sem a belföldi telepe által végzett, a székhely (EU-s) állam felügyeleti hatósága által engedélyezett tevékenységet illetően.

1996 januárjától hatályos az új biztosítási törvény, valamint elkészült a lakás-takarékpénztárakról szóló törvény. 1997-ben fogadta el a parlament a jelzálog-hitelintézetekről szóló jogszabályt.

1997-ben módosították a Hpt. egyes rendelkezéseit. A módosítással egyrészt teljesen kiépült az univerzális bankrendszer a 2237/1996. Korm. határozat rendelkezéseinek megfelelően, másrészt a törvény hatálybalépése után, 1997-ben elfogadott – a lakás-takarékpénztárakról, a jelzálog-hitelintézetekről, továbbá a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló – törvények a Hpt. bizonyos szabályainak módosítását tették szükségessé, harmadrészt az OECD-vel kötött megállapodásban a kormány vállalta, hogy legkésőbb 1997. december 31-ig a Magyar Köztársaság lehetővé teszi külföldi vállalkozások számára a fiók formában történő letelepedést.

Már a Hpt. megalkotása során a kormány elhatározta, hogy több lépcsőben, de bevezetik az *univerzális bankrendszert* Magyarországon. Az állampapírok tőkepiaci megjelenését a már említett első lépésben biztosította az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapírtőzsdéről szóló 1996. évi CXI. törvény (Épt.). A fent hivatkozott kormányhatározat ugyanakkor a előírta, hogy a Hpt. hatálybalépését követő egy éven belül lehetőséget kell biztosítani a hitelintézeteknek a vállalati értékpapírokkal történő közvetlen kereskedésre is. Az 1997-es törvénymódosítás e döntésnek megfelelően 1999. január 1-jétől lehetővé tette a hitelintézetek számára, hogy minden értékpapírral végezhesse a kereskedési tevékenység-

get. A különböző kockázatok kezelése érdekében a törvény bevezette a kereskedési könyv jogintézményét, a lehető legteljesebb mértékben figyelembe véve az Európai Közösségek 1993. március 15-én kelt 93/6/EGK irányelvét, amely a befektetési vállalatok és hitelintézetek tőkemegfeleléséről szól. A törvénymódosítás továbbá szabályokat állapít meg annak érdekében, hogy a hitelintézet különböző pénzügyi, illetve befektetési szolgáltatásaival foglalkozó szervezeti egységeit különítse el – ezt az elkülönítést a szakmai terminológia tűzfalnak (vagy angolul „chinese wall”-nak) nevezi – annak érdekében, hogy a hitelintézet ne tudja befolyásolni ügyfele, a különböző hitelintézeti üzletágak, valamint a hitelintézetek és az egyéb piaci szereplők közti ügyleteket (többek között a bennfentes üzletek elkerülése érdekében). Az elkülönült szervezeti rendszer biztosítja azt, hogy a hitelintézet ne kerülhessen előnyösebb versenyhelyzetbe a pénz- és tőkepiacon, mint a piac többi szereplője.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel (OECD) kötött csatlakozási szerződés szerint legkésőbb 1997. december 31-ig a Magyar Köztársaság kormányának lehetővé kellett tennie a külföldi vállalkozások számára a fiók formában történő letelepedést. E nemzetközi kötelezettség teljesítése érdekében készült el a külföldi székhelyű vállalkozások fióktelepeiről és kereskedelmi képviselőiteiről szóló törvény, amely a fióktelep formában történő letelepedés általános szabályait tartalmazta. Tekintettel arra, hogy a kötelezettség vonatkozik a pénzügyi szektorra is, így szükséges volt a Hpt. módosítása annak érdekében, hogy külföldi pénzügyi intézmények Magyarországon fióktelep útján 1998. január 1-jétől pénzügyi szolgáltatási, illetőleg kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységet végezhesenek. A törvény összhangban a fiók szabályozásra vonatkozó törvénnyel, valamint a cégnyilvántartásról szóló törvénnyel önálló cégformaként határozza meg a fióktelepet, és egyenlő elbánást biztosít a Magyar Köztársaság területén székhellyel rendelkező pénzügyi intézményekkel. A teljes liberalizáció azonban nem történt meg. A fióktelep részére a törvénymódosítás úgynevezett dotációs tőkével való rendelkezést írt elő, így módon gyakorlatilag önálló leányvállalat létrehozásának kötelezettségét a törvény – burkoltan – de a gyakorlatban fenntartja. Ebben a tekintetben ez a módosítás az EK joganyagának és az OECD előírásainak csak a formai, de nem gyakorlati implementációját teszi lehetővé.

A Hpt. szabályait 1999-ben a csődtörvény módosításakor változtatták meg legközelebb, majd 2000-ben a tervezett EU-csatlakozás követelményei miatt. Az EU tagországokban a szolgáltatások szabad áramlásának követelménye feltételezi, hogy a valamely EU-tagországban letelepedett, ott engedéllyel rendelkező szolgáltatók számára teljes mértékben liberalizáltak legyenek a határon átnyúló szolgáltatások, illetőleg a szabad fióknyitás lehetősége. Mindezek azt is megkövetelik, hogy a magyar szabályozás ne legyen szigorúbb, mint a közösségi szabályozás, ez ugyanis komoly versenyhátrányt jelenthet a magyar piaci szereplők számára, nemcsak a külföldi piacokon, hanem itthon is.

Ez többek között azt jelenti: az 1999-es, csak formai harmonizációt eredményező, a bankfiókok tevékenységére vonatkozó módosítás szabályait Magyarország csatlakozásától hatályosan felváltja egy EU-konform szabályozás, amely szerint az Európai Unió másik tagállamában székhellyel rendelkező hitelintézet, valamint pénzügyi vállalkozás fióktelepének – amennyiben a pénzügyi vállalkozásra meghatározott feltételeknek eleget tesz – letelepedéséhez, valamint tevékenységének végzéséhez Magyarországon nem kell külön engedélyt szereznie, ugyanis az Európai Unión belül érvényesül az egyszeri engedély gyakorlata.

Jelentős változást jelentett a bankszektorban is a 2001-ben bevezetett – a lakosság szempontjából szinte teljes körű – devizaliberalizáció. A tőke szabad áramlása minden szinten lehetővé vált, jóformán korlátozások nélkül.

A Hpt. eddigi utolsó módosítása a 2003. évi XXXIX. törvénnyel történt. Hasonlóan az előző – 1999. évi és 2000. évi – módosításokhoz, a változásokat nem a hazai, belső piac fejlődése indukálta, hanem hazánk nemzetközi kötelezettségvállalásai. A módosítás tartalmában három fő részre bontható. Egyfelől újra kívánja szabályozni a hitelintézetek összevont alapú felügyeletét, másfelől beépít a törvénybe egy új, a hitelintézetek felszámolására vonatkozó irányelvet, harmadrészt az uniós joganyag folyamatos átvilágítása következtében több pontosító, kiegészítő javaslatot tartalmaz.

A várható további módosítások között meg kell említeni, hogy a baseli Bankfelügyeleti Bizottság keretében egy-két éven belül befejeződik az új tőke-megfelelési szabályok kidolgozása, ami nemcsak a szorosan vett prudenciális szabályok körét fogja érinteni, hanem lényegesen megváltoztatja a transzparenciára és a felügyeletre vonatkozó szabályozást. Ezen ajánlásokat az Európai Unió is beépíti jogrendjébe s így csatlakozásunkat követően a hazai szabályozásnak is részét fogja képezni.

A tőkepiac és a tőzsde szabályozása

Magyarországon 1864 és 1948 között a Budapesti Áru- és Értéktőzsde a korában viszonylagosan fejlettnek számított, és lényegesen nagyobb forgalmat bonyolított le, mint például a Bécsi Értéktőzsde. Különösen élénk kereskedést az árutőzsdei szekció folytatott. A II. világháború után a szocialista átalakulással egy időben zárták be a Budapesti Áru- és Értéktőzsdét, majd több mint 40 évi szünet után 1990 júniusában alapították meg újra hazánkban a Budapesti Értéktőzsdét. Ezt megelőzően is voltak „Tőzsdenapok” Budapesten 1988 januárjától, általában heti egyszeri gyakorisággal, amelyeket az Értékpapír Kereskedelmi Megállapodás hívott életre. 22 magyar bank, valamint a Pénzügyminisztérium és a Magyar Kereskedelmi Kamara 1987 júliusában írta alá azt a nyilatkozatot, illetve 1987 decemberében azt a megállapodást, amellyel a ma-

gyarországi értékpapír-kereskedelem összehangolását, illetve a tőzsde létrehozását célozták meg. E megállapodás keretei között a „Tőzsdnapok” szervezésén túl elkezdődött a banki kötvény árfolyamok nyilvánosságra hozatala is, az értékpapír-kereskedelmi tevékenység összehangolását célzó szabályok kidolgozása és a piac egységesítésére való törekvés érvényre juttatása. Ezen törekvések megelőzték az állami akaratot és szabályozási törvényhozási tevékenységet a tőzsde alapítására.

Az 1983–1987-es évek kötvénypiacára a törvények hiánya, a szabályozatlanság, az ellenőrizhetetlenség és az ellenőrzés hiánya volt a jellemző. Az akkori magyar értékpapírpiacon ugyanakkor – több százezer magánbefektetővel, közel 400 kötvénnyel – főszabályként évekig stabilitást és növekedést produkált. 1987–1988-ban a bankok között létrejött együttműködési kereteket, az egységes piaci szabályok kialakítását jórészt az 1988-tól bekövetkezett kötvénypiaci összeomlás kényszerítette ki. Ez felszínre hozta a szabályozatlanságot, az ellenőrzés hiányát, az állami felügyelet hiányából származó problémákat.

1989-ben kidolgozták az értékpapírtörvényt, ami megteremtette a nyilvános tőkepiac szabályozási előfeltételeit. Ez az 1990. évi VI. törvény rendelkezett az értékpapírok nyilvános forgalomba hozatalának feltételeiről, az állami felügyelet rendszeréről, a nyilvános tőkepiac szereplőiről, befektetővédelemről, továbbá meghatározta a Magyar Értékpapír Tőzsde alapításának és működésének feltételeit is (továbbiakban: Épt.).

Az Épt. a sorozatban kibocsátott értékpapírok nyilvános forgalomba hozatalát szabályozta, ami természetesen nem fedte le az értékpapírpiacon teljes spektrumát. Az értékpapírok jelentős körét egyedileg bocsátják ki, így például a váltó, a csekk esetében nem indokolt a jogszabályi rendelkezéseken túlmenően a kibocsátás és forgalmazás során a fokozott védelem, a többlétszabályok érvényesítése. Mivel ezek nem sorozatban lettek kibocsátva, tehát nem kerülnek nagy tömegben, azonos jogviszonyt megtestesítve egy kibocsátással a befektetők széles köréhez. Mindezek miatt a törvény nem adta meg az értékpapír általános fogalmát. A fogalom meghatározását, valamint az értékpapírral kapcsolatos polgári jogi jogügyletek különös szabályainak megállapítását a polgári jog általános szabályainak módosítása keretében kellett megoldani. A fejlett országok gazdaságaiban legfontosabb szerepet játszó két értékpapírfajtánál, a részvélynél és a kötvénynél (valamint az ezek között átmenetet képező egyéb értékpapíroknál) azonban feltétlenül szükség volt a nyilvános forgalomba hozatalra és másodlagos forgalmazásra vonatkozó szabályrendszer megalkotására. Ezen kérdések az Épt. megalkotásáig nem voltak szabályozva, és ez bizalmatlanná tette a befektetőket és bizonytalanná, manipulálhatóvá az egész értékpapírpiacon. Az értékpapírpiacon fejlődése és viszonylagos biztonsága azt igényelte, hogy az értékpapírok azon részénél, amelyek nagy tömegben, sorozatban kerülnek a nyilvános forgalomba – tehát potenciálisan bárki meg-

vásárolhatja őket és ezen túlmenően szabadon átruházhatóak –, megfelelő szabályok vonatkozzanak a forgalomba hozatalukra és forgalmazásukra. Olyan szabályokra volt szükség, amelyek lehetővé teszik az értékpapírpiacon nyilvános és áttekinthető működését, az értékpapírok reális piaci értékelését, illetve a befektetők védelmét.

A törvény rendelkezéseinek betartatása érdekében a törvény hatálya alá tartozó értékpapírok nyilvános kibocsátására és forgalmazására, valamint a tőzsde állami felügyeletére piacfelügyeletet hoztak létre. Az Állami Értékpapír Felügyelet feladata az informált és áttekinthető értékpapírpiacon kialakításának elősegítése, felügyelete és fejlesztésének támogatása volt. Ennek érdekében az Épt. hatálya alá tartozó értékpapírok nyilvános kibocsátásához szükséges tájékoztató közzététele előtt a felügyelet vizsgálta, hogy a tájékoztató megfelel-e a törvény követelményeinek, és így alkalmas-e a nyilvánosság, a lehetséges befektetők megfelelő, reális tájékoztatására. Ellenőrizte azt is, hogy a kibocsátók eleget tesznek-e az általuk kibocsátott értékpapír folyamatos piaci értékelését lehetővé tevő rendszeres további tájékoztatási kötelezettségüknek.

A törvényben megfogalmazott követelmények megléte esetén adta ki az értékpapír-forgalmazók részére a forgalmazási tevékenység végzésére jogosító engedélyeket. A felügyeletnek e tevékenysége, valamint az értékpapír-forgalmazást végző gazdasági társaságok folyamatos ellenőrzése során kellett biztosítani, hogy az értékpapírok tulajdonosai, birtokosai olyan értékpapír-forgalmazó (közvetítő) cégekkel kerüljenek kapcsolatba, amelyek az ügyfelek érdekeinek megfelelően képesek biztosítani a megbízások, és a jogszabályban előírt kötelezettségek teljesítését. A felügyelet látta el a tőzsde működésének, valamint a tőzsde önkormányzati testületeinek felügyeletét is.

Az Épt. rendelkezései szerint Magyarországon *értékpapírtőzsdét* olyan cégek alapíthattak, amelyek rendelkeztek értékpapír-forgalmazási tevékenységre jogosító engedéllyel. Az állami engedélyt a Állami Értékpapír Felügyelet adta ki. Ezek az értékpapír-forgalmazó cégek az egymás közötti ügyletek lebonyolításának elősegítésére alapíthattak tőzsdét. A törvény rendelkezései értelmében így több értéktőzsdét is lehetett alapítani, viszont a tőzsdealapítás jóváhagyásakor a kormánynak diszkrecionális joga volt arra, hogy mérlegelje az engedélyezést. Nyilvánvaló, hogy a jogi előfeltételek meglétéen túlmenően, a törvény adta lehetőségek között a kormánydöntést célszerűségi szempontok befolyásolták: egy viszonylag kisméretű országban a fejlődés elején járó értékpapírpiacon keresleti-kínálati koncentrálódásának, egységesülésének nem kedvezett volna egy esetlegesen több helyszínen működő tőzsde engedélyezése. A Budapesti Értéktőzsde 1990 nyarán az értékpapírtörvény előírásainak megfelelően alakult meg, 43 tőzsdecég alapította 211 000 000 Ft alapítói vagyonnal. A létrejött Értékpapírtőzsde jogi formáját tekintve ún. *sui generis* szervezet, ami azt jelenti, hogy nem tartozik egyetlen jogilag szabályozott társasági,

szervezeti forma közé sem, hanem olyan atipikus társasági forma, amelynél a jogi személyiséget és a szervezeti felépítést maguk az értékpapírtörvény rendelkezései határozták meg. Mint tagsági szervezetnek a Budapesti Értéktőzsdének is alapjogosítványa lett az önkormányzati jelleg, ami azt jelenti, hogy maga választja meg testületeit, bizottságait, tisztségviselőit. Önszabályozó szervezetként maga határozhatja meg a törvényben előírt feltételeken belül a tevékenységét, szabályozhatja működését, megállapíthatja a szolgáltatásaiért járó díjakat. A jogi személyiség elnyerésének időpontja a kormány jóváhagyó döntése. Ugyanakkor az alapszabályt, valamint a tőzsdei szabályzatokat nem a Kormány, hanem az Állami Értékpapír Felügyelet hagyta jóvá. A tőzsde önálló jogi személyisége az értékpapírtörvény rendelkezéseiből fakad, a tőzsde önállóságát, függetlenségét, önkormányzó és önszabályozó tevékenységét csak a törvény rendelkezése szerinti szervek és eljárások korlátozhatják. Az állami felügyeletet ellátó szervnek van joga a tevékenységről állandóan információt kérni, azt ellenőrizni. A tőzsde ugyanakkor hatóságként is funkcionál, felügyeli az értékpapírpiacon, illetve a tőzsde működésére vonatkozó szabályok betartását és betartatását, szankcionális eszköztárral rendelkezve érvényre juttatja a szabályszegések esetében kirótt büntetéseket.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy mivel az Épt. elfogadásakor a magyar értékpapírpiacon fejlődésének csak kezdeti szakaszában tartott, ezért több kérdésben nem tartalmazott részletes szabályokat, csak kereteket. Nem szabad azt sem figyelmen kívül hagyni, hogy az 1980-as évek végén, kilencvenes évek elején a nemzetközi tőkeáramlás liberalizálásának hatására egységesedtek az egyes országok tőkepiaci, értékpapírpiacon szabályai is. Ennek keretében az Európai Közösségben is folyt az egységes tőkepiaci szabályrendszer kidolgozása. Ezek a szabályok, mint később hazánkban is bevezetésre kerültek, az 1990-es Épt. szabályainál lényegesen részletesebbek és szigorúbbak voltak. Szigorúbb és differenciáltabb szabályrendszer bevezetése azonban a piacépítés akkori szakaszában valószínűleg nem a piac fejlesztésére, hanem visszafojtására vezetett volna.

A tőkepiac egy új – a fejlett gazdasággal rendelkező világban egyre nagyobb jelentőségre szert tevő – intézménnyel gazdagodott 1991-ben, a befektetési alapokról szóló törvény parlamenti elfogadásával. A tíz év alatt elavult törvény szabályait a 2001-ben elfogadott tőkepiaci törvény módosította.

A tőzsde szervezetét és működését 1996-ban a CXI. törvénnyel, a második értékpapírtörvénnyel újraszabályozták. Hat év alatt a befektetési piac gyors fejlődésen ment keresztül, így szükségessé vált a módosítás.

Az 1990-es évek első felében jelentősen megváltozott a hazai tőkepiac, nagyszámú és köztük jelentős tőkeerejű befektetési vállalkozás jött létre, számos új intézmény kezdte meg működését. A tőkepiac intézményeivel szemben több szempontból növekedtek az elvárások. Egyrészt a befektetési piacon jártas külföldi befektetők, közöttük jelentős intézményi befektetők a

fejlett piacok szabályozási környezetét, intézményeit és termékeit keresték, másrészt megjelentek az értékpapírokba és tőzsdei termékekbe történő befektetésekben kevésbé vagy egyáltalán nem jártas hazai kisbefektetők, akik átláthatóságot és fogyasztóvédelmet igényeltek. További szempontként merült fel a szabályozásban Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozási szándéka. Új célként fogalmazódott meg a tőkepiac szabályozási elveinek, színvonalának és a befektetőknek nyújtott biztonságának az EU irányelveiben meghatározott szabályokhoz való közelítése, illetve elérése. A jogharmonizáció követelményétől vezettetve az 1996-os Épt. fogalomrendszere követi az EU által kialakított fogalomrendszert azzal az eltéréssel, hogy a forgalmazási tevékenységek megnevezéseként és rendszerezéseként még nem az EU által használt befektetési szolgáltatások elnevezést és tevékenységi kört jelöli meg.

A forgalmazási tevékenységet folytató szervezetek szabályozását a törvény jelentős mértékben szigorítja. Sokrétű, de normatív engedélyezési feltételrendszert határoz meg, amelynek teljesen új eleme a befektetési szolgáltató társaságok tulajdonosainak vizsgálata és a tulajdonlás engedélyhez kötése. Ez szolgálja a tulajdonosi felelősség szigorítását, s egyúttal alkalmas a befektetők biztonságának növelésére is.

Az akkori lengyel vagy a szlovén szabályozástól eltérően az 1996-os Épt. a nyilvános forgalmazás területén nem kíván teljes tőzsdekényszert bevezetni, azonban rendelkezést tartalmaz arra, hogy a szélesebb befektetői kör érdeklődését kiváltó, nagyobb értékű kibocsátást követően az értékpapírok tőzsdei bevezetését meg kell kísérelni.

A tőzsde szabályozása terén a törvény továbbra is fenntartotta, sőt erősítette a tőzsde önkormányzó, önszabályozó jellegét, ugyanakkor lehetővé tette, hogy a tőzsdén a tőzsdetagokon kívül más szervezetek is kereskedési jogot szerezhessenek.

Az újonnan megjelenő és növekvő hazai kisbefektetők szempontjából nagyon fontos befektetővédelmi szabályozás a törvény egyik kiemelt jelentőségű vonása. A szabályozás teljes terjedelmén végigvonul a befektetővédelem erősítésének követelménye. A befektetők biztonságának fokozása érdekében kötelezővé tette az értékpapír-forgalmazási tevékenységet folytató szervezetek számára, hogy Befektetővédelmi Alapot hozzanak létre, biztosítva ezzel, hogy a befektetési szolgáltató szervezet fizetéseképtelensége esetén főleg a kisbefektetőt ért károk jelentősen enyhíthetők legyenek.

Összefoglalóan elmondható: az új értékpapírtörvény (1996. évi CXI. törvény) újraszabályozta az értékpapírok forgalomba hozatalát, a befektetési szolgáltatók működését, az értéktőzsde és az elszámolóház működését. A szabályozás nagymértékben figyelembe vette az Európai Unió irányelveit.

Hasonlóan a pénzintézetek szabályozásánál elmondottakhoz, itt is jellemző, hogy az 1996 és 2000 közé eső módosításokat legfőbbképpen a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek indokolták. Az 1996-ban elfogadott

Épt. többször módosult 2001-ig: 1998-tól kezdve a külföldi befektetési szolgáltatók fióknyitását tették lehetővé, 2000-ben alakították ki a piaci kockázatok kezelésére vonatkozó keretszabályokat, majd változtak a nyilvános részvénytársaságban történő befolyásszerzés szabályai.

1998-ban elfogadták a kockázati tőkebefektetésekről, a kockázati tőketársaságokról, valamint a kockázati tőkealapokról szóló 1998. évi XXXIV. törvényt, amelynek elsődleges célja volt, hogy további intézményeket teremtsen a gazdaságot élénkítő tőkebevonás ösztönzésére, elősegítésére.

Az értékpapírok kibocsátását, forgalomba hozását, az értékpapírtőzsdét, annak működését és szervezetét, továbbá a befektetővédelmi és vállalatfelvásárlási szabályokat – ideértve az állami felügyeleti szervnek az előbb felsorolt tevékenységekkel kapcsolatos hatás- és feladatkörét – 2001-ben a tőkepiaci törvény (2001. évi CXX. törvény) szabályozta újra. Ez a többször módosított második értékpapírtörvény (1996) rendelkezéseit lényegesen nem változtatva, módosította viszont – többek között – a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének tevékenységi körét, szervezetét, és vezető tisztségviselőivel kapcsolatosan szigorúbb szabályokat vezetett be.

A tőkepiaci törvény magában foglalja az értékpapírok forgalomba hozatalának, a befektetési szolgáltatások és befektetési szolgáltatók, az árutőzsdei szolgáltatók, a befektetéskezelési tevékenységet végzők, a befektetési alapok, a tőzsde, valamint az elszámolóház működésének és felügyeletének szabályait. Tekintettel a magyar tőkepiac nyolcvanas évek második felétől bekövetkezett fejlődésére, az új szabályozás kialakítása szükségessé vált. Az 1998-as orosz gazdasági válság okozta piaci problémák jelentkezésével az évtized első felére jellemző töretlen, lendületes növekedést több visszaesés, majd 2000 elejétől jelentős csökkenés és stagnálás követte. A piaci problémák jelentkezésével felszínre kerültek a szabályozásban és a felügyeleti munka terén meglévő hiányosságok is. A mintegy tucatnyi brókercég csődje komoly veszteségeket okozott a befektetőknek. Az 1990-es évek végétől végbemenő koncentrációs folyamat kiemelt figyelmet igényel annak érdekében, hogy a befektetők veszteségei elkerülhetők legyenek, és a tőkebiztosítási és pénzpiaci szereplők tevékenységét integráltan lehessen ellenőrizni.

A különböző időpontokban és feltételek között megfogalmazott törvények sok helyen ellentmondások, következetlenek voltak. Azáltal, hogy egy törvényben kerül szabályozásra a tőkepiac minden szegmense, jobban megteremthető a szabályozás összhangja. Az Európai Unióval folytatott tárgyalások során vállalt kötelezettségünknek megfelelően a törvény teljes mértékben összhangban áll a hatályos közösségi szabályozással.

Az új szabályozás létrehozását a hazai tőkepiac fejlődésén kívül több tényező indokolta.

A tőkepiacot és szereplőit érintő jogszabályok különböző időpontokban készültek, különböző piaci feltételek és nemzetközi körülmények között

fogalmazták meg, ezért szabályaik között ellentmondások húzódnak, előírásaikban következetlenségek fordulnak elő. A jogalkotó szándéka a tőkepiac minden szegmensére kiterjedő, egységes törvényben történő szabályozással összhangot teremteni.

Vitathatatlan, hogy az 1990-es években a világ tőkepiacai gyors fejlődésen mentek keresztül. Jellemző volt az innováció nagy mértéke (új termékek megjelenése), valamint a piacok globalizálódása. A gyorsan változó feltételekhez való rugalmas piaci igazodás, a piaci lehetőségek kihasználásának lehetővé tétele megkövetelte, hogy olyan keretszabályozást alakítsanak ki, amely elősegíti a piaci fejlődést, összefüggéseinek átláthatóságát.

Ezen a területen is elengedhetetlen szempont volt az EU joganyagához való jogharmonizáció. Az Európai Unióval folytatott tárgyalások során vállalt kötelezettségünknek megfelelően törvényben kellett biztosítani az összhangot a hatályos közösségi szabályozással.

Fontos szerepet játszott és jelentős változást eredményezett a hazai tőkepiac működésében is a devizaliberalizáció folyamata. A devizasabályok változása sok rendelkezést feleslegessé tett, ugyanakkor a liberalizált piacon biztosítani kellett a hazai befektetők és a hazai piac egysége, biztonságos működésének védelmét. A devizaliberalizációval növekedett a határidős, fedezeti ügyletek volumene és jelentősége. Ehhez szükségessé vált az egyes – korábban nem szabályozott – ügyletfajták (értékpapír-kölcsönzés, repo, short selling) esetében fennálló jogi bizonytalanságokat megszüntető, megfelelő szabályozás.

Összefoglalásként elmondható, hogy a tőkepiac 2001-ben történt – jelenleg is hatályos – egységesített szabályozása formailag és tartalmilag megfelel az EU joganyagának szabályaival, és összhangban van a kialakult belföldi tőkepiaci gyakorlattal. Figyelembe kell azonban venni, hogy az egységesülő piacon várhatóan folytatódni fog az innováció, és így a szabályozás számára a kihívások számának növekedése prognosztizálható.

Biztosítási jog – a rendszerváltozástól az EU-csatlakozásig

Társadalombiztosítás, egészségügyi biztosítás – élet-, vagyon-, felelősségbiztosítás

Először is szét kell választani az egészségügyi, szociális (nyugdij-) biztosítást és az élet-, vagyon- és felelősségbiztosítást. A két terület között – bár vannak kapcsolódási pontok – különbséget tesz, hogy a fejlett országok alkotmányai-ban – a magyar alkotmányban is – az állampolgárok alapvető jogai között rögzítik: az ország területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, a szociális biztonsághoz, öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátáshoz. Az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével kívánják megvalósítani. A fejlett társadalmakban méltányossági, politikai és humánus megfontolásokból külön szervezeteket létesítenek az állampolgárok munkaképtelenség és munkanélküliség esetén történő anyagi ellátására. Ennek biztosítékeként az állam a társadalombiztosítást és a szociális intézményrendszert nevesítette az Alkotmány 1989-es módosításakor (Alkotmány 70/E. §). Az élet-, vagyon- és felelősségbiztosítás intézményeit ugyanakkor profitorientált alapon a vállalkozói szféra működteti. Ebben az úgynevezett nyereségérdekelt biztosítási szektorban az állam feladata, felelőssége a biztosítóintézetek piacra lépésének, működésének, felügyeletének és piacról történő kivezetésének a szabályait létrehozni és betartatni.

Hasonlóan a bankjoghoz, a biztosítási jog esetében is beszélhetünk biztosítási közjogról és magánjogról. Azonban szemben a bankjoggal, a biztosítási közjogot hazánkban nem lehet olyan egyértelműen leválasztani a magánjogról. Ennek oka, hogy a szocialista rendszerváltozás után elcsökevényesített szabályozási terület sok közjogi szabálya került be a magánjog szabályai közé. Változást hozott az átfogó törvényi szabályozás 1996. január elsejei hatálybalépése. A közjogi szabályok átkerültek a biztosítási törvény rendelkezései közé. Ezt követően a 2003-ban elfogadott, de teljes egészében csak hazánk európai uniós csatlakozásakor hatályba lépő biztosítási törvény ismét összemosta a közjogi és magánjogi szabályozás határait, mivel tartalmaz magánjogi ren-

delkezéseket is. Erre azért volt szükség, mert csak így módon lehet megfelelni az uniós irányelvekben megfogalmazott követelményeknek, s az új Polgári Törvénykönyv kodifikációja – amely egyébként tartalmazná a szükséges magánjogi szabályokat – nem fejeződött be 2004. májusig, csatlakozásunk időpontjáig.

Jelen tanulmány az üzleti alapon szervezett biztosítóintézetekre vonatkozó hazai közjogi szabályozás rövid történetével, részletesen a rendszerváltozás és az európai uniós csatlakozás közötti időszakban keletkezett rendelkezéseivel foglalkozik.

A biztosítási jog 1990 előtt

Az Osztrák–Magyar Monarchia részeként Magyarországon a biztosítás joga – az osztrák mintának megfelelően, német típusú jogrendszerbeli sajátosságokkal – részletesen szabályozott volt. A szerződéses biztosítási jogot – az ún. anyagi jogot – az 1875-ös kereskedelmi törvény szabályozta. Az biztosítási közjogot az 1923. évi VIII. törvénycikk, és az annak alapján kibocsátott rendeletek szabályozták.

Az anyagi jogot képező, a kereskedelmi törvényről szóló 1875. évi XXXVII. törvény és végrehajtási rendeletei, valamint egyes külön jogszabályok szabályozták a biztosítás fogalmát, alapvető szabályait. A törvény II. fejezete önállóan a kárbiztosítással foglalkozott. Megfogalmazta a biztosítás tartalmát, idejét, az életbiztosításokat külön nevesítve. A törvény III. fejezete az életbiztosításokról szólt, mely szerint a fizetési kötelezettség valamely személy élettartamától, egészségétől vagy testi épségétől tétetik függővé. A IV. fejezet a viszontbiztosítás szabályait tartalmazta. Az 508. § szerint: „...a viszontbiztosítási ügylet által a viszontbiztosító, ellenérték kikötése mellett, arra kötelezi magát, hogy a viszontbiztosítónak bizonyos összeget fizetend, vagy azon teljesítés fejében, melyre az utóbbi biztosítási szerződés alapján köteleztetik.”

Az intézmények rendszerét – különös tekintettel az állami ellenőrzés formáira és tartalmára – a biztosító magánvállalatok állami felügyeletéről és az egyes közhiteli kérdések rendezéséről szóló, az 1940. évi XII. tc.-kel módosított 1923. évi VIII. törvény tartalmazta, illetve váltotta fel a korábbi tc. egyes szabályozását. E törvény szabályozta a biztosító magánvállalatok felügyeletét és ellenőrzését, azt, hogy a biztosítók kereskedelmi társaságok és egyesületek lehetnek, a biztosító magánvállalat szervezetét, a külföldi biztosítók letelepedését, a biztosítóintézetek létesítésének hatósági engedélyezését, a szigorú materiális ellenőrzés rendszerét. Az ellenőrzés kiterjedt a biztosítók technikai, pénzügyi alapjainak, teljesítőképességének állandó vizsgálatára, amelyet az akkori Pénzügyminisztériumban megszervezett Állami Felügyelő Hatóság látott el.

Mindkét jogszabály, és egyes végrehajtási rendeletei – bár fokozatosan korlátozódott terjedelemben – még 1945 után is, közel tíz évig hatályban maradtak, egészen addig, amíg az anyagi jogszabályokat döntően az új Polgári Törvénykönyv, az egyes eljárási szabályokat a polgári perrendtartásról szóló törvény, illetve a mögöttes kormányrendeletek és miniszteri végrehajtási rendeletek tették szabályozás tárgyává.

A II. világháború kezdetekor Magyarországon 42 biztosítótársaság működött, közülük 25 külföldi volt. A II. világháború és az azt követő rendkívüli infláció e társaságok pénzügyi alapjait lerombolta, teljes vagyonát elértéktelenítette. A nyabankok 1947. évi államosításával a tulajdonukban lévő biztosítóintézeteket is államosították.

A szocialista rendszerváltozás így a biztosítási jog területén is jelentős változást hozott létre. A kormány a 6430/1948. Korm. rendeletében felhatalmazta a pénzügyminisztert, hogy az állami érdekeltségű biztosítótársaságok üzemvitelének egységes irányítására Biztosítási Központi Tanácsot hozzon létre. A tanács véglegesen 1948. október 15-én alakult meg a Pénzügyminisztérium szakmai felügyelete alatt. A tanács tagja a pénzügyminiszter, a földművelésügyi miniszter, a Gazdasági Főtanács főtítkárának kiküldöttje, a Gazdák Biztosító Szövetkezetének elnöke és vezérigazgatója, a Budapest Viszontbiztosító Rt., az Első Magyar Általános Biztosító Társaság és a Providencia Biztosító Társaság elnöke volt. Ez a grémium látta el a továbbiakban a felügyelő hatóság szerepét.

Az anyagi jogszabályokat viszont – a polgári jog előrehaladott kodifikációjára való tekintettel – a Polgári Törvénykönyvbe emelték át. A Ptk. és végrehajtási rendeletei vették át, önálló fejezetben szabályozva a biztosítás államilag garantált formáit, lefejtve róla (kihagyva a szabályozásból) a nem szocialistának tartott részeket.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a Ptk.) a XLV. önálló fejezetében foglalkozott a biztosítással. Megfogalmazta, hogy a biztosítás alapja a biztosítási szerződés, ami alapján a biztosító meghatározott jövőbeli eredmény (biztosítási eredmény) bekövetkeztétől függően, bizonyos összegek megfizetésére vagy más szolgáltatások teljesítésére kötelezi magát. A biztosítási eredmény lehet különösen: a szerződésben megállapított károsító esemény, halál bekövetkezte, meghatározott életkor elérése, testi sérülést, rokkantságot vagy halált okozó baleset.

A Ptk. szabályozása anyagi- és eljárási szabályokat is tartalmazott. Lehetővé tette azonban azt is, hogy a további részletes és a fejezettől eltérő szabályozást a biztosítási szabályzat tartalmazhatja, de a szabályzat a törvényben foglaltaktól a biztosított, illetőleg a kedvezményezett hátrányára nem térhet el. Lehetővé tette azonban azt, hogy a szabályzat kimondhatja, hogy ha a biztosítási esemény meghatározott rendkívüli körülményekkel kapcsolatosan következik be, a biztosító nem köteles teljesíteni.

A Ptk. a biztosítási típusú szerződések főbb fajtájaként szabályozta a vagyonszerzési, a felelősségbiztosítást, az életbiztosítást és a balesetbiztosítást. Ezekre a formákra alakultak és végezhetek biztosítási tevékenységet a kizárólagosan belföldi, állami tulajdonú vállalatok biztosítói, az Állami Biztosító, majd meghatározott körben az Országos Takarékpénztár is. (A posta és tevékenysége külön szabályozás alatt állt.)

A Ptk. a hatályba lépésével a biztosításra vonatkozó korábbi jogszabályokat illetően egységesen kimondta, hogy a felszabadulás előtt alkotott polgári jogi tartalmú szabályok, illetőleg a felszabadulás előtt alkotott jogszabályok polgári jogi tartalmú rendelkezései a hatályukat veszítik. Hatályban maradt – átmenetileg – a korábbi szabályozást adó törvény néhány fejezete, de a biztosítási jog tekintetében csupán a jelzálogjoggal és a biztosítóegyesületekkel kapcsolatos, a Ptk.-val és a végrehajtási rendeletével nem ellentétes rendelkezése. Ugyanakkor továbbra is hatályban maradtak a nemzetközi egyezmények polgári jogi tartalmú rendelkezései.

A maradványrendeletek – a végrehajtási rendeletek, illetve alacsonyabb szintű jogforrások – ezt követően már önállóan szabályozták a kizárólag állami privilégiumot jelentő biztosítási piacot. (Társadalombiztosítás, egészségbiztosítás, nyugdíjbiztosítás, baleseti és járadéki biztosítás stb.)

Ezen szabályozásokkal egyidejűleg – kellően szűkkörűen – a Ptk.-ban szabályozott biztosítási formákra az Állami Biztosító és az OTP rendelkezett jogosítványokkal. Az Állami Biztosító 1949-ben alakult, a magánbiztosító társaságok pedig fokozatosan megszűntek, s ezzel – néhány biztosítási egyezetet leszámítva – 1986-ig teljeskörűen érvényesült az állami biztosítási monopólium.

A szocialista jogalkotás – azon túlmenően, hogy a *kereskedelmi jogból a polgári jog szabályai közé emelte át a biztosítási jogot* – lényegét tekintve háttérbe szorította a biztosítást mint jogi intézményi formát. Ezzel a gazdasági élet jelentős szegmensét kivette a hatálya alól, hiszen az állami tulajdon tárgyaira (állami tulajdonra, szövetkezeti tulajdoni formákra) nem terjedt ki, így a gazdasági élet jelentős szereplői a klasszikus biztosítási jognak nem lehettek alanyai.

Az állami vállalatok, szövetkezetek, közintézmények, agrárszövetkezetek, egyesületek stb. nem, vagy csak részben tartoztak a hatálya alá. Így például 1998-ig egyetlen állami oktatási intézmény sem rendelkezett ingatlanbiztosítással tűz, víz, elemi csapás stb. ellen. De ugyanez vonatkozott a többi közösségi (állami) tulajdonban levő ingatlanra, illetve vagyona is.

A mezőgazdaságban a hagyományos agrárbiztosítási formák (a kereskedelemről szóló 1875. évi XXXVII. törvény 488. §-ában szereplő tűzkár, a 492. §-ában felsorolt jégkár stb.) sem működtek. A rendszerváltozás után közel tíz évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy a mezőgazdaságban a biztosítási formák újra meghonosodjanak. Az agrártámogatásokról szóló, az adott gazdasági évet átfo-

gó földművelésügyi miniszteri rendeletek tették „kötelezővé” az egyes agrárbiztosítások fajtáira a biztosítást. Ugyanis az önálló gazdálkodók az elemi csapások, vagy a termés kiesés esetén csak így kaphatták meg befektetéseik egy részét állami támogatás formájában, ha rendelkeztek mezőgazdasági biztosításokkal. A támogatási szerződések az egyes beruházásokra kapott támogatások esetén ugyancsak előírhatták a biztosítási kötelezettséget a támogatások idejére, a beruházások időtartamára, valamint az azt követő határozott időre.

Ebben az állami kényszerítő erőnek is jelentős szerepe volt, hiszen 1995-től a mezőgazdasági támogatások egy részét, később már az összes támogatási formát csak az a termelő vehette igénybe, aki a megfelelő agrárbiztosítással rendelkezett. Ezt már az éves regisztrációnál – az adatfelvételi lap kitöltésénél – fel kellett tüntetniük. Élő biztosítás hiányában az állami támogatási formák egy részét nem kaphatta meg az – az egyébként támogatásra jogosult termelő –, akinek nem volt élő biztosítása. Természetesen továbbra is problémát okoztak azok a károk, amelyek ellen nem lehetett biztosítást kötni (például árvíz, belvíz az ártéri területeken stb.), mert a biztosítótársaság eleve nem vállalta a megkötést.

A Ptk.-ban felsorolt biztosítási formák elsősorban a magánszemélyek és az állami biztosító cégek jogviszonyaiban játszottak szerepet. Ezzel a biztosítási jog egyoldalúvá vált, hiszen jelentős része az állam kezében összpontosult. Így a biztosítási szerződés egyik alanya (a biztosító) a magyar állam nevesített képviselője volt, de a biztosítók feletti ellenőrzés során is a magyar állam jelent meg a biztosításfelügyelet mint hatóság részéről.

A szankciórendszer is ezt a szemléletet tükrözte, az egyén–állam viszonyát, a szerződést, vagy a szerződés megszegését szankcionálta, elsődlegesen abból a szempontból, hogy a szerződésszegő csak az állampolgár lehet.

Ugyanakkor az állami ellenőrzés bürokratikusá, és éppen ezért formálissá vált. (Az állam egyik intézménye ellenőrizte, hogy az állam másik intézménye mennyire tartja be az állam által előírt biztosítási és eljárási normákat.) Ezzel egy időben gazdasági tevékenységet végzők jelentős része automatikusan biztosított volt, hiszen a kötelező munkavégzéssel automatikusan minden munkaképes állampolgár a munkajogban szabályozott biztosítási formákat megkapta, azok igénybevételére jogosulttá vált, de a társadalombiztosítás és az egészségügyi biztosítás is „automatikusan, állampolgári jogon” járt.

A biztosításügy ezen időszakára a „kvázi-biztosítás” jellemző: az Állami Biztosító az állami költségvetéssel közvetlen elszámolási kapcsolatban állt, a veszteség, nyereség egyaránt a költségvetést illette. Ez az időszak az olcsóbb biztosítási tömegtermékek elterjedésének időszaka volt (például CSÉB), amelyben a biztosítás szigorú üzleti szempontú üzemgazdasági feltételei nem érvényesültek. Az Állami Biztosítót a Pénzügyminisztérium Biztosítási Főigazgatósága, majd 1968 után a Pénzügyintézeti Osztálya és a Közgazdasági Költségvetési Főosztály irányította.

A klasszikus értelemben vett biztosítási szerződés és a kockázatvállalás a gazdasági élet nem számottevő részében játszott csak (másodlagos) szerepet. (Ilyenek voltak: az egyéni baleseti, a CSEB, a csoportos baleseti biztosítási forma, az utazási, a kötelező gépjármű-, a lakás- és ingatlanbiztosítás stb.)

Az állam biztosítási monopóliumhelyzetén már áttörést jelentett az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény, amely kimondta, hogy biztosítási tevékenységet csak biztosítóintézet végezhet, amelynek jogi formája a részvénytársaság, a szövetkezet vagy az egyesületi forma (visszaköszönve az 1875. évi kereskedelmi törvény fordulatából).

A biztosítási jog további, elsősorban eljárási szabályait a Ptk. mellett az 56/1986. (XII. 10.) MT rendelet tartalmazta. A biztosítással kapcsolatos tevékenység állami ellenőrzésére az Állami Biztosításfelügyelet létrehozására csak 1987-ben került sor. Feladata volt a biztosítási tevékenység engedélyezésével és ellenőrzésével kapcsolatos adminisztratív teendők ellátása.

Ezt követően, 1987 januárjától – a bankrendszer reformjához hasonlóan – az egyedüli biztosítóként működő Állami Biztosítóból kiváltak egyes tevékenységi részei, és társaságokként önállósultak.

Először, általános felhatalmazású biztosítóintézetként, létrehozták a Hungária Biztosító társaságot. A Hungária Biztosító létrejöttével a biztosítási piac még nem alakult ki. A két biztosító eltérő összetételű állománnyal, eltérő szervezési rendben, a piacot megosztva folytatta tevékenységét.

A biztosításügy elvi decentralizációja hozta létre önálló intézményként 1987 januárjától az Állami Biztosításfelügyeletet. A biztosítás szervezeti jogi szabályait az állami pénzügyekről szóló, többször módosított és kiegészített 1979. évi II. törvény (Ápt.) tartalmazta, valamint az állami biztosításfelügyeletről szóló, ma is hatályos 56/1986. (XII. 10.) MT rendelet, és a végrehajtásáról szóló 14/1987. (IV. 13.) PM rendelet.

Az Ápt. a pénzügyi rendszer részeként szabályozta a biztosítóintézeteket. E szerint biztosítási tevékenységet kizárólag biztosítóintézet végezhet, amely részvénytársaságként, biztosítási szövetkezetként és biztosítóegyesületként jöhet létre. A külföldi részvétellel történő pénzügyi-alapítást a törvény a kormány engedélyéhez kötötte.

Az állami biztosításfelügyeletről szóló 56/1986. (XII. 10.) MT rendelet szabályozta az Állami Biztosításfelügyelet hatáskörét, a biztosítóalapítás feltételeit, a felügyelet engedélyezési jogkörét. A szabályozás időtálló és rugalmasnak bizonyult, bár a biztosító minimális alaptőkéjeként előírt 1 milliárd forintos értékhatár miatt számos kritika érte. A rendelet hatályba lépését követő években a magas alaptőkeigény valóban korlátot szabott az új biztosítóalapítási törekvések előtt.

Az említett rendelet végrehajtásáról szóló 14/1987. (IV. 13.) PM rendelet szabályozta a biztosítási tevékenység folytatásának személyi, tárgyi feltételeit,

a biztosítási szabályzatok alkalmazását, a biztosítók tartalékképzését és a befektetések kötelező szabályait.

Egyedi kormányengedélyekkel megjelenhettek a tisztán külföldi tőkével alapított biztosítók Magyarországon. Ilyen volt például az elsők között az Atlasz Biztosító Rt. külföldi részvételű pénzintézeté alakulásának engedélyezése 1989-ben, majd még ebben az évben engedélyt kapott belföldi működésre az ÁB-Generali Budapest Biztosító Rt. is mint külföldi részvétellel működő biztosítóintézet (az előbbi a külföldi biztosító belföldi leányvállalataként, illetve az utóbbi a magyar állammal vegyes biztosítóként). Ekkor azonban még csak a magánszemélyekkel kapcsolatos biztosítások területére kaptak jogosítványokat, például nagy életbiztosítás, baleseti biztosítás.

A biztosítási jog 1990 és 1996 között

A politikai rendszerváltozás a biztosítási piac újraindításának lehetőségét is magával hozta. A szocialista piacgazdaság megszűnése, a nyugati tőke beáramlása az országba szükségessé tette a pénzügyi szervezetek szerepének, formáinak és mennyiségének az újragondolását is. Szükség volt a nyugati tőke beáramlásához a megfelelő belföldi pénzügyi intézmények létrehozása, a pénz- és tőkepiaci tevékenység magyarországi engedélyezése. Ezzel szükségszerűen együtt járt a biztosítási – viszontbiztosítási – tevékenység folytatásának lehetővé tétele, engedélyezése, illetve újraszabályozása is. A Magyar Köztársaság Alkotmányának 1989. évi módosítása már ezt a követelményt tükrözte, bár még azt is sugallta, hogy a társadalombiztosítás és az egészségügyi biztosítás terén az államnak van kizárólagos ellátási kötelezettsége a polgárai felé. A társadalombiztosítás területén az áttörés már az 1980-as évek végén elkezdődött, mikor a társadalombiztosítási rendszer megújítása napirendre került. A feladatok jelentős része már az 1989-es fordulat előtt megfogalmazódott a társadalmi vitákban. A szocialista állam túlsúlya, a feladatok nagysága, a szociális piacgazdaságra történő áttérés újrafogalmaztatta az állami feladatokat, és azt, hogy mely területekről vonuljon ki az állam, és adja át a helyét a gazdasági életben a magánszolgáltatóknak. Elsősorban a társadalombiztosítási rendszer megújítása volt a legsürgetőbb feladat. Már a 60/1991. (X. 29.) OGY határozat megjelölte azokat a közép- és hosszú távú feladatokat, amelyeknek eleget kell tenni ahhoz, hogy a kizárólagosan állami kötelezettséget jelentő feladatok egy része magánszolgáltatássá alakuljon át.

1989-től kezdődően, a '90-es évek elejére a külföldi tőke beáramlásával a biztosítási piac jellemzői alapvetően megváltoztak. Az első külföldi biztosítót követte a többi, készülve elsősorban arra, hogy a magyar állam a biztosítási piac egyre nagyobb részét nyitja meg a külföldi tőke, a külföldi biztosítók előtt. Elsősorban a társadalombiztosítás és a magánnyugdíjpénztárak, de a

betegbiztosítás és -ellátás, valamint az ingatlanbiztosítás területére is számítva. Az újonnan alakuló biztosítótársaságokban a külföldi tőkebefektetők előbb kisebbségi, majd többségi tulajdont, végül kizárólagos tulajdonjogot szereztek, s 1992-re a két nagy biztosító privatizációjával a biztosítási piac privatizációja befejeződött.

A biztosítási piacot az 1990-es években a gazdasági recesszió elhúzódása, az új biztosítási igények keletkezése, az infláció növekedése, a korábban homogén lakossági kereslet differenciálódása, a társadalombiztosítás reformjának elhúzódása és a kockázati viszonyok romlása ellentmondásosan érintette. Ennek ellenére a biztosítási piac rohamos fejlődésének eredményeképp 1993-ra a belföldi piac telítetté vált, közel félszáz biztosítással foglalkozó szervezet osztozott a belföldi biztosítási lehetőségeken. A biztosítási piac átfogó szabályozásának elfogadásakor, 1995-ben, 14 biztosító részvénytársaság, 19 biztosítóegyesület és 21 jogi személyiséggel rendelkező független ügynökség (bróker cég) végzett biztosítási, biztosításközvetítői tevékenységet. Egyébként már 1995–98-tól a koncentráció jelei is megfigyelhetők voltak, egyes biztosítók egyesültek (ÁB-AEGON Általános Biztosító Rt., Hungária Biztosító Rt., az Allianz csoport tagja, Ing. Nationale Nederlanden Rt.), a tőke koncentrációja zajlott le, míg mások már kivonultak egyes biztosítási területekről, elkezdődött a szakosodás, a belső biztosítási piac felosztása, illetve más pénzügyi intézetek elhagyták az országot, klienseiket átadva (volt) vetélytársaiknak.

A biztosítási jog 1996 után

A biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről szóló 1995. évi XCVI. törvény (Bit.) 1996. január 1-jén történt hatályba lépésével törvényi szinten határozták meg a biztosítási közjog alapintézményei. Így törvény szabályozza a biztosítási piac szereplői piacra lépésének és működésének feltételeit, részletesen megállapítva az állami felügyelő hatóság jogállását, feladatait, engedélyezési, ellenőrzési és intézkedési jogosítványait, külön rendelkezve továbbá – többek között – a tulajdonszerzés és a biztosítási titok szabályairól. A törvény felhatalmazása alapján több kormány- és miniszteri rendelet határozza meg a törvényi szabályozást nem igénylő feltételeket és körülményeket.

Jelentős módosulás, hogy a korábbi kontinentális típusú ellenőrző, felügyeleti rendszer egy angolszász típusú „fizetőképességi” felügyeleti rendszer irányába változott. Ez a jelenség már az EU biztosítási felügyeleti szabályaihoz igazodik.

A biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről szóló 1995. évi XCVI. törvény (Bit.) a korábbi szabályokhoz képest szigorúbb alapítási és működési követelményrendszert állított fel, és ezt kiterjesztette a már működő biztosítóintézetekre is. Újraszabályozta a már korábban létrehozott Állami

Biztosításfelügyelet (Felügyelet) feladatait, bővebben, több eszközt adva a kezébe a hatékony ellenőrzésre.

A Bit. hatálya alá tartozott a belföldön folytatott biztosítási és azzal közvetlenül összefüggő, a biztosításközvetítői, biztosítási tanácsadói, és a külföldi székhelyű biztosítóintézet magyarországi képviselte által folytatott tevékenység. A külföldi biztosító Magyarországon biztosítótevékenységet csak fióktelepén keresztül végezhetett. A Bit. szabályozása értelmében a biztosítóintézetek jogi formája: részvénytársaság, biztosítószövetkezet, vagy biztosítóegyesület lehetett.

A biztosítóegyesület, melynek alapítási-működési szabályaira az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény előírásai, illetve a Ptk. az irányadóak – mint a Bit. által engedélyezett legalacsonyabb szövetkezési forma –, biztosítási tevékenységét csak ezen kereten belül folytathatott. A Bit. pontosan meghatározta az egyes jogosítványoknál, hogy a három társasági forma közül melyik folytathatta az adott biztosítási tevékenységet.

A biztosítási tevékenység pontos fogalmát is meghatározza a törvény. Ennek értelmében biztosítási tevékenység a biztosítási szerződésen alapuló kötelezettségvállalás, melynek során a biztosító megtervezi – az azonos vagy hasonló kockázati tényezők alapján –, és megfelelő eszközökkel felméri a biztosítható kockázatokat, megállapítja a kockázatvállalás ellenértékét (díjazását), meghatározott tartalékokat képez, a kockázatokat átvállalja és teljesíti a szolgáltatást. Rendszeres biztosítási tevékenységet biztosítóalkusz vagy biztosítási ügynök végezhet.

A megfelelő tőkeellátottságot is előírta a jogszabály. A biztosítói tevékenység megkezdésekor a biztosítónak megfelelő organizációs tőkeösseggel, illetve minimális biztonsági tőkeösseggel kellett rendelkeznie. A biztonsági tőkerészt a biztosítási ágazathoz (életbiztosítás, vagyónbiztosítás stb.), illetve a biztosítási szervezettípushoz (rt., szövetkezet, egyesület) igazodva határozták meg. Az organizációs tőkerész a személyi és társasági feltételeket kellett hogy biztosítsa. A Bit. részletesen szabályozta továbbá a biztosító szavatolótőkéjét is, mely arra szolgál, hogy a biztosító akkor is teljesíteni tudja kötelezettségeit, ha erre a beszedett díjak nem nyújtanának fedezetet.

A felügyelet az engedélyt biztosítási ágazatonként adta ki, melyet a Bit. melléklete tételesen tartalmazott. A törvény jelentős változást hozott akkor, amikor hatálybalépésével szétválasztotta az élet- és a nem életbiztosítási tevékenységeket. Kimondta ugyanis, hogy a kétfajta tevékenység nem művelhető egy biztosítón belül, így nem adható ki engedély rá. Biztosító élet- és nem életbiztosítási ág együttes művelésére nem alapítható.

A Bit. meghatározta a biztosítók személyi és tárgyi követelményrendszerét is, amelynek meglétét és annak folyamatos betartását a felügyelet az ellenőrzései során vizsgálni volt köteles.

A törvényt szakaszosan léptették életbe, különös tekintettel arra, hogy részben a már kialakult gyakorlatot öntötte törvényi formába, részben mert a kialakult gyakorlattól eltérő, szigorúbb szabályozást is tartalmazott. Erre való tekintettel a már korábban működő biztosítóknak igazodniuk kellett az új szabályozáshoz, türelmi idővel ugyan, de fel kellett készülniük. Az újonnan alakuló biztosítótársaságoknak már a szigorúbb engedélyezési szabályok szerinti kérelmet és dokumentációt kellett előterjeszteniük.

A törvény alkalmazását nehezítette továbbá a jogharmonizáció keretében a törvénybe iktatott uniós követelményrendszer, és az ahhoz igazodás is. A részletesebb szabályozás és a tökéletesebbre sikerült hatásköri és eljárási szabályok is okoztak gondot. Az új törvényhez, a gyakorlati hatályosulás tapasztalatai alapján, már a szakaszos hatályba léptetés után több ponton hozzá kellett nyúlni. Ezt részben az okozta, hogy egyszerre akart megfelelni az alkotaskori követelményeknek, másrésztől már tartalmazott olyan előírásokat is, melyek az európai uniós normáknak feleltek meg, úgy kezelve például az unió területén székhellyel rendelkező biztosítót, mintha már az ország is az unió tagja lenne. Ugyanakkor érződött rajta a „leporolt” 1923-as törvény szigorú engedélyezési és ellenőrzési rendszere, bár a büntetőjogi szankciókat a törvény a saját normaszövegébe nem emelte át.

A Bit. első módosítása az 1997. évi CXLVIII. törvénnyel történt, majd ezt követte egy alaposabb módosítás, mely részben az alaptörvényt, részben a módosítást is érintette. A 2000. évi XCVIII. törvénnyel történő módosítás a hatálya alá tartozó tevékenységi kört szélesítette ki az ügymenet kiszervezése esetén követendő eljárásra, ugyanakkor pontosította azokat a tevékenységi köröket, melyek – bár látszólagosan biztosítási formáknak tűnnek – mégsem tartoznak a Bit. hatálya alá. A törvény nem kellően mérte fel a mai magyar valóságot akkor, amikor a jogosultak között nem jelentette meg azokat az egyéb szervezeti formákat, melyek ugyan biztosítással kapcsolatos tevékenységet látnak el, de nem minősülhetnek klasszikus értelemben vett biztosítóknak.

A módosítás tartalmazta az alaptörvényben nem szereplő fogalmak meghatározását is: például biztosítási ágazat, együttbiztosítás, belföldi, külföldi fogalma, a jegyzett tőke és saját tőke meghatározása.

A pénzügyeket szabályozó egyes jogszabályok módosításáról szóló 2001. évi LXXIV. törvény a Bit. szabályait II. fejezetében tovább módosította, részben azokkal a tevékenységi körökkel, amelyek nem tartoznak a törvény hatálya alá, részben újabb fogalmakat határozott meg, valamint pontosította a korábbi fogalmakat (ügymenet kiszervezésének fogalma, az elektronikus aláírással kapcsolatos új feladatok beépítése, a kiszervezési tevékenység körének bővítése, egyúttal a tevékenység pontosítása).

A Bit. nem valósította meg a teljes jogharmonizációt az uniós irányelvek rendelkezéseivel. A Németh-kormány egyik utolsó intézkedése volt az EK jogával való harmonizációs eljárásról szóló 1990. március 24-én kiadott

2006/1990. MT határozat. Ez a határozat lényegében deklarálta a magyar jogrendszer EK-joghoz történő fokozatos közelítésének szükségességét. Ennek érdekében előírta: a jogalkotó szervek az új jogszabályok megalkotásánál kötelesek figyelembe venni a közösségi jog vonatkozó rendelkezéseit. Ezt a kötelezettséget kiterjesztette a jogszabályalkotás szükségességének megítélésére is. A jogharmonizációs feladatok szakmai felelősének az Igazságügyi Minisztérium (IM) lett kijelölve. Az IM-mel együttműködve kellett a jogszabály-előkészítő szervnek tisztázni, hogy létezik-e vagy van-e már előkészületben vonatkozó EK-szabály, s elemzést kellett végezniük a konformitás kérdéséről. Amennyiben az adott jogszabály az EK jogával érintett volt, a jogszabályi előterjesztésben pedig a javaslat és az EK szabályainak viszonyára, konformitás esetén ki kellett térni a várható hazai jogalkalmazási és költségvonzatokra az eltérést pedig érdemben meg kellett indokolni.

1991. december 6-án írták alá Brüsszelben a jogharmonizáció következő állomásának tekinthető társulási megállapodást az EK és Magyarország között. A társulásról szóló 1994. évi I. törvény 1994. február 1-jén lépett hatályba. A társulási szerződésben a felek elsősorban a közeledést elősegítő gazdaságpolitikai célokat fogalmaztak meg: a tőke, az áruk, a munkaerő, a szolgáltatás és a letelepedés szabadságát.

A „*letelepedés szabadsága*” mint elv azt jelenti, hogy a külföldieket (mind a természetes személyeket, mind a gazdasági és nonprofit társulásokat) a belföldiekkel azonos elbánásban kell részesíteni (diszkrimináció tilalma). A letelepedés fogalmát a társulási szerződés határozza meg: „az állampolgárok esetében a másik fél területén önálló üzleti tevékenység folytatását, vagy vállalkozás létrehozását, vállalat esetében valamilyen vállalkozási forma (leányvállalat, fiók, képviselet) létrehozását és működtetését jelenti.” A határon átnyúló szolgáltatások lehetővé tételének lényege, hogy a szerződő felek országaiban honos személyek szabadon szerződhetnek szolgáltatás nyújtására, illetve igénybevételére a másik fél országában, országaiban. A Bit. szabályai nem honosítják meg a szabad letelepedés elvét és a határon átnyúló szolgáltatásokra vonatkozó EK irányelveinek rendelkezéseit. A fiók és képviselet – az EK-n belüli értelmezés szerinti – létesítése nem volt megengedett, csak az önálló leányvállalat alapításán keresztül történt letelepedésre volt lehetőség. A tényleges ellenőrzést gyakorló külföldi anyavállalat Magyarországon letelepedhetett önálló cég formájában (részvénytársaság).

A Bit. szabályai ugyanakkor – korlátozott körben [5.§ (5)–(7) bek.] – lehetővé tették a külföldivel történő biztosítási szerződéskötést, a devizában történő díjfizetést.

A biztosító alapításához szükséges tőke szabályozása szintén csak részben volt konform az uniós irányelvekkel (1973. július 24-i, 73/239; 1976. június 29-i, 76/580; 1984. december 10-i, 84/641; 1987. június 22-i, 87/343; 1987. június 22-i, 87/344; 1988. június 22-i, 88/357; 1990. november 8-i, 90/618;

1992. június 18-i, 92/49 EKG-irányelvek). Míg az irányelvek megkövetelik az ún. biztonsági alap, illetve szavatolótőke fenntartását, addig a Bit. csak biztonsági tőkerésről rendelkezik.

A biztosító vezetőire vonatkozó személyi feltételek meghatározása a Bit.-ben annyiban tért el az uniós követelményektől, hogy míg hazánkban csak négy nevesített vezetőre terjedt ki a Felügyelet ellenőrzése, addig az irányelvek az ellenőrzés valamennyi vezetőre történő kiterjesztését írják elő.

A Bit. szabályai eltérést mutattak a biztosítók felszámolására és végelszámolására vonatkozó EK-irányelvek rendelkezéseitől, amennyiben a biztosítók vagyonának osztályba sorolása szerinti kielégítési sorrend nem tett különbséget hazánkban az élet- és nem életbiztosítók esetében.

Az irányelvek előírásait figyelembe véve hiányosságok mutatkoztak továbbá a biztosítók éves beszámolóképzítési kötelezettségeiről és a gépjárművek üzemben tartójának kötelező felelősségbiztosításáról szóló rendelkezésekben.

A 2003. évi LX. törvény

A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló LX. törvénnyel új szabályok léptek életbe 2003-ban, leváltva ezzel a biztosítás alapvető szervezeti-jogi szabályait az uniós csatlakozásunkig hatályban lévő, többször módosított 1995. évi XCVI. törvény és a hozzá kapcsolódó végrehajtási rendeleteket.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napján teljes egészében hatályba lépő új biztosítási törvény („új Bit.”) mellett külön kormányrendelet szól a gépjármű üzemben tartójának kötelező felelősségbiztosításáról, és PM-rendeletek tartalmazzák a biztosítók működésének részletszabályait. A számviteli törvény alapján külön kormányrendelet intézkedik a biztosítók könyvvezetési és beszámolóképzítési rendjéről.

A Bit. több mint hét évvel ezelőtti hatálybalépése óta a biztosítási szektor számottevő fejlődésen ment keresztül. Jelentősen megnőtt a piaci szereplők száma, és mind mennyiségben, mind választékban egyaránt gazdagodott az általuk nyújtott szolgáltatások köre. A piac élénkülése a forgalmi adatok növekedésében is megmutatkozott. A biztosítási díjbevételek és a biztosítástechnikai tartalékok is megduplázódtak. A biztosítási szektor gyors fejlődése nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a konjunktúrát megelőző gazdaságban a kockázatkezelésnek, az öngondoskodásnak egyre fontosabb intézményrendszerévé váljon. Tevékenységének bővülésével együtt nőtt a biztosítók mint intézményi befektetők tőkepiaci szerepe is. A hazai tőkepiac élénkítéséhez – és így a gazdaság finanszírozásához – jelentősen hozzájárult a biztosítási szektorban felhalmozódott, növekvő mértékű tartalékok befektetése.

Az előző fejezetben bemutatott, a korábbi Bit. által nem teljesített uniós követelmények teljesítése elsődleges célja volt az új biztosítási törvény megalkotásának.

1999 februárjában tekintette át a magyar biztosítás jogharmonizációjának helyzetét az EU Bizottsága a „szolgáltatások szabad áramlása” fejezet keretében. A bizottsági jelentést követő tárgyalásokon a magyar kormány kötelezettséget vállalt valamennyi közösségi szabályhoz való megfelelésre, honosítására a csatlakozás időpontjáig.

A biztosítási jog területén a jogharmonizáció egy folyamat eredménye volt, nem egy lépcsőben történt. A folyamat a már bemutatott Bit. elfogadásával indult 1995-ben. A korábban hatályos Bit. 1999-es és 2001-es módosításai jelentették a következő állomásokat. A 2001-es módosítással azok az uniós tag-sághoz nem kötődő rendelkezéseket vezették be, amelyek alkalmazása nem képezett a piac fejlődésében akadályokat, sőt átvételük a biztosítók kiegyensúlyozott működését, az egységes – uniós – piacra való felkészülést segítette elő. A jogharmonizációs folyamat eddigi utolsó szakaszát jelentette az új Bit. elfogadása. A törvény hatálybalépésével megvalósul a biztosítás törvényi szintű szabályozásában a közösség joganyagával való összhang. A harmonizáció teljes megvalósítását az alacsonyabb szintű jogszabályok, így a végrehajtási rendeletek, illetve a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás sajátos szabályozását tartalmazó rendeletek új biztosítási törvénynek megfelelő módosítása biztosítja majd.

Az új Bit. – bár más okból, de hasonlóan a rendszerváltozás előtti időszak biztosítási jogi szabályozásához – a biztosítási jogviszonyokra vonatkozó közjogi és egyes magánjogi rendelkezéseket egyaránt tartalmaz. Ennek oka, hogy az új Polgári Törvénykönyv kodifikációja az uniós csatlakozás időpontjáig (így az új Bit. teljes körű hatálybalépéséig) nem fejeződik be, s mivel az uniós jogharmonizáció magánjogi módosításokat is szükségessé tesz, csak ily módon valósítható meg az uniós normáknak megfelelő, átfogó szabályozás.

Új, az uniós irányelvekben meghatározott fogalmakat honosít az új Bit., tekintettel a csatlakozás utáni időszakra. Ilyenek például: kötelezettségvállalás tagállama, szolgáltatásnyújtás tagállama, fióktelep, harmadik ország, és nevesít néhány új, a 4. gépjármű-felelősségbiztosítási irányelv által létrehozott intézményt is, mint például Kártalanítási Szervezet, Kárrendezési Megbízott, Információs Központ.

Az új Bit. szerint bővül a biztosítóintézmények szervezeti formáinak köre. Ezek szerint hazánkban, a ma is meglevő, letelepedéshez kötött működésen túl, az Európai Unió másik tagállamában székhellyel rendelkező biztosító – az egységes felügyeleti engedély elve alapján – fióktelep formájában is végezhet tevékenységet, illetve határon átnyúló szolgáltatás keretében is értékesítheti termékeit. Fióktelepet hozhat létre másik tagállami biztosító intézete, mely mint a biztosító szervezeti egysége működhet, jogi személyiséggel nem ren-

delkezik, és – ellentétben a harmadik országbeli biztosító magyarországi fióktelepével – még a belföldi cégnylvántartásba sem kell bejegyezni.

A korábbi 50 főről 10 főre csökken a biztosítószövetkezetek alakításához szükséges minimális taglétszám. A taglétszám csökkentésének célja, hogy ezáltal könnyebbé váljon a biztosítószövetkezet alapítása, és jobban elterjedjen a jelenlegi gyakorlatban hiányzó biztosítószövetkezeti forma.

A biztosításközvetítőket érintik a biztosítási piac egyéb résztvevőire vonatkozó rendelkezések legfőbb változásai. Az új szabályozás a biztosításközvetítőket függő és független csoportba osztja, és bevezeti a közvetítők egységes nyilvántartási rendszerét.

Az Európai Unió 4. számú gépjármű-biztosítási irányelvéből – a jogharmonizáció keretében – átvételre kerülnek a törvénybe bizonyos rendelkezések. A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás az EU joganyagában is külön szabályozási terület.

A biztosítástechnikai tartalékok befektetésének szabályai is jelentősen változnak. A befektetési formák megnevezése és azok arányainak előírása az uniós irányelveket követi. Bővült azon eszközök köre, amelyekbe a tartalékok befektethetők. A fedezetet képező eszközöknek az unió tagállamai területén kell elhelyezkedniük. A biztonsági tőke befektetése nem korlátozott, a befektetési szabályok csak a biztosítástechnikai tartalékokra vonatkoznak.

A biztosítási tevékenység sajátossága miatt indokolt a biztosítástechnikai tartalék befektetési korlátozása. Az Európai Unió irányelve a befektetési portfólió kockázatosági és likviditási jellemzőinek megfelelő szinten tartását tűzi ki célul. Az új Bit., az EU-irányelveknek megfelelően, meghatározza a kockázatosabb, illetve a kevésbé likvid befektetésfajták maximálisan megengedett arányát.

Szigorúbbak lettek az ügyfél tájékoztatását meghatározó rendelkezések is az új Bit.-ben. Az ügyfelek védelmét szolgáló rendelkezések előírják a biztosítóknak, mikor milyen tájékoztatást kell nyújtaniuk ügyfeleik részére. Ez különösen fontos a kisebb érdekérvényesítési képességgel rendelkező magánszemély ügyfelek esetében.

A biztosítási titok körén belül az új Bit. az üzleti titokra és a személyes adatok védelmére vonatkozó feltételeket külön szabályozza. A biztosítási tevékenység sajátosságaiból adódóan a biztosítók és a közvetítők igen sok személyes jellegű adathoz, információhoz jutnak a szerződő, illetve károsult felekről, az ő személyiségi jogaik fokozott védelme érdekében az új Bit. szigorú rendelkezéseket tartalmaz az adatok kezelésére.

Ugyancsak az uniós piacon érvényesülő szabályozásnak megfelelően változnak majd a csatlakozást követően az engedélyezés és a felügyelet szabályai. Az egységes belső piacon az „egységes engedély” elve érvényesül, azaz a tagállamok bármelyikében kiadott biztosítási tevékenységi engedély az egész közösség területére érvényes. A biztosító működésének engedélyezését és tevé-

kenységének felügyeletét a székhely szerinti tagállam felügyeleti szerve végzi, azonban a fiókirodán keresztül, vagy a határon átnyúló szolgáltatás keretében tevékenykedő biztosító jogszabályba ütköző tevékenysége esetén a magyar felügyeleti hatóság is tehet jogszabályban meghatározott intézkedéseket.

A pénzügyi szolgáltatások széles körét értékesítő csoportok hangsúlyos piaci megjelenésével különösen fontossá vált az összevont alapú felügyeleti rendszer bevezetése. A biztosítottak érdekeinek védelme megkívánja, hogy a felügyeletet gyakorló szerv ellenőrzése a biztosító pénzügyi helyzetének értékelésénél azokat is vizsgálja, amelyekkel a biztosító tulajdonosi, részesedési viszonyban áll. Az új Bit. az egyedi ellenőrzéstől eltérő, a halmozódásokat kiszűrő számítási módszereket, szabályokat határozza meg a biztosítói csoportok ellenőrzésére, a szavatolótőke megállapítására.

A pénzügyi szektor szereplőinek mind újabb kihívásokkal kell szembenéznie. Az információs, és így az értékesítési csatornák bővülése, a fokozódó verseny hatására a piac szereplői egyre inkább törekednek erősebb pozíciók megszerzésére, a szinergiák kihasználásával költséghatékony működésre, a több lábon állásra. Ennek eredményeként egyfajta, a pénzügyi szektor különböző területeit (bank-, tőke-, biztosítási piac) átfogó koncentráció kezdődött meg a múlt század utolsó évtizedében. Ennek, és a nemzeti, a kontinentális gazdasági helyzetváltozás okai komplexitásának, továbbá a pénzügyi szektorok egyes területei nyilvánvaló kölcsönhatásának köszönhetően egy pénzügyi intézmény biztonságos működése – főleg ha egy pénzügyi csoport részét képezi –, valamint a működés eredményessége nem minden esetben mérhető le egy intézmény keretein belül. Egy intézmény működésének hatásai esetenként a szervezeti határokon – sőt egy pénzügyi szektor területének határain – is túlmutatnak. Ennek egyenes következménye lett fejlett piacokon az egységes felügyeleti rendszer kialakításának követelménye. A körütekintő és konzekvens ellenőrzést igénylő pénzügyi szektorban indokolt a kapcsolt vállalkozások pénzügyi helyzetét együttesen is áttekinteni.

A pénzügyi szervezetek összevont felügyelete megteremtésének legfőbb célja a pénzügyi szektor szereplőinek a kapcsolt vállalkozásokra is kiterjedő ellenőrzésének elősegítése. Az egységes felügyelet kialakításakor további célként került meghatározásra, hogy a pénzügyi szektor változásait összefüggéseiben is átlátó szervet hozzanak létre. Az új Bit. szándéka szerint az összevont felügyeleti rendszer kialakítása a hazai és az EU tagországi felügyeletek közötti operatív együttműködés fejlesztésére, továbbá a pénzügyi csoportok, nemzetközi tevékenységet folytató vállalatok pénzügyi helyzetének hatékonyabb felmérésére, nyomon követésére ad majd lehetőséget.

Az Európai Közösség irányelvei speciális csőd-, felszámolási és végelszámolási szabályokat határoznak meg a biztosító esetére. Az új Bit. a biztosítókkal szembeni csődeljárás lefolytatását nem engedi meg, s rendelkezéseiben átveszi a biztosító felszámolására és végelszámolására vonatkozó 2001/17/EK

irányelvet. Az irányelvben nem szabályozott, de azzal nem is ellentétes új körülmény, hogy biztosító felszámolójának, végelszámolójának – a pénzügyi intézményekre vonatkozó szabályozáshoz hasonlóan – kizárólag a felügyelet által létrehozott közhasznú társaság jelölhető ki.

A biztosító biztosítási szerződésből származó kötelezettségeinek kielégítését csak a felszámolási költségek előzik meg. A felszámolással, végelszámolással kapcsolatos tájékoztatásokat a többi tagállam megfelelő szerveztének is meg kell adni.

Az új Bit. rendelkezéseiben teljesen összeegyeztethető a közösségi joggal. A teljes jogharmonizáció lehetővé teszi az egységes belső piacon való megjelenést. Ugyanakkor a gyakorlati implementációra való felkészülés ideje nem túl hosszú.

A törvény a közösségi szabályok átvétele mellett a hazai joggal való összhangra és a hatályos törvény alkalmazása során feltárt problémák megoldására is törekszik. Megkülönböztetett cél volt, hogy a törvény vegye figyelembe a hitelintézeti és a tőkepiaci szabályozás már bevált elemeit, járuljon hozzá a pénzügyi szolgáltatások szektorálisan elkülönülő szabályozásának összehangolásához.

Összefoglalóan elmondható, hogy az új Bit. a teljes jogharmonizáció megvalósítására törekszik. Emellett figyelembe veszi az elmúlt évek tapasztalatait, igyekszik garanciális elemeket beépíteni a piaci résztvevők, így elsősorban az ügyfelek érdekeinek védelmében, és erősíti a felügyeleti ellenőrzést. Arra a kérdésre, hogy mennyire lesz képes a kitűzött szabályozási célokat elérni, a közeljövőben lehet majd választ adni.

A szövetkezeti jog fejlődésének lehetséges útjai

A szövetkezeti jogi szabályozás helyzete a rendszerváltozáskor

A rendszerváltozást megelőző és követő politikai csatározások központi kérdésévé nem annyira a sikeresnek tartott agrárpolitika, mint inkább a mezőgazdasági szövetkezeti nagyüzem, a közös, kollektív tulajdon és a szövetkezeti földtulajdon lebontása vált. Tehát egységes volt az álláspont abban a tekintetben, hogy a mezőgazdaságban a parasztságot érte a szocializmus időszakában a legnagyobb megrázkódtatás, átszervezés, tulajdoni és személyiségi jogsérelem.

Ezt az érdekvédelmi szervezetek a rendszerváltozást megelőzően 1989-ben deklarálták. A szövetkezetek igényeit tükrözték a szövetkezeti intézmények változásai, az oszthatatlan vagyon jóváírása, az oszthatatlan vagyon tagok közötti szétosztására irányuló törekvésnek megfelelően. Az állami élelmiszer-ipari vállalatok iránt benyújtott szövetkezeti tulajdoni igényeket részben már az 1989-es jogalkotás is elismerte azzal, hogy intézményesítette a társasággá alakuló állami vállalatok vagyona ötven százalékának megszerzését, ún. meghitelezett részvény formájában, a szövetkezetek számára. Ugyanakkor később az állami élelmiszer-ipari lobbí még a rendszerváltozás előtt kiszavazta ezt a lehetőséget. A viták a reprivatizáció, privatizáció, a teljes kártérítés vagy kárpótlás körül forogtak. Az érdekképviselői szervek kezdetben erkölcsi, későbbiekben az ország teherbíró képességéhez igazodó anyagi kárpótlást tartották reálisnak a szövetkezeti tagok részére.

Végül a tulajdonviszonyok rendezése érdekében született törvények az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk rendezéséről, a kárpótlásról szóló XXV. törvénybe, a szövetkezeti törvénybe (1992. évi I. törvény), a szövetkezeti törvényt hatályba léptető átmenti törvénybe (1992. évi II. törvény), valamint a termőföldről szóló törvénybe (1994. évi IV. törvény) a szövetkezetek és a tagok érdekeit, jogait és tulajdonát sértő kárpótlási és privatizációs megoldások kerültek. Az állam a szövetkezeti tulajdon terhére, a tagok rovására kárpótolta az állampolgárok jelentős részét. Az említett törvényekben a szövetkezeti jog fejlődése szempontjából fontos, és ma is

vitatott jogintézmények, megoldások jöttek létre. Kétségtelen, hogy a tudomány és az érdekképviselői szervek, gyakorlati szervezetek vezetői, politikusok meghatározó szerepet játszottak a vitákban, és a kialakult kompromisszumok többsége működőképesnek bizonyult. A szervezeti mozgalom álláspontját az 1991 januárjában beterjesztett szervezeti törvényjavaslat tartalmazta. Ezt azonban az akkori kormánykoalíció nem fogadta el, mert a szervezeti tulajdon lebontására nem talált elegendő muníciót benne.

A szervezetek szétverésének célját az 1992. évi I. törvény valóban nem szolgálta. Ezért készült külön előterjesztés az ún. átmenti törvényre, ami nemcsak a tagoknak, hanem a volt tagoknak is lehetővé tette a szervezeti vagyongból való juttatást, és ezzel kárpótlási elemeket is beépített a szervezeti jogi szabályozásba.

A szervezeti érdekképviselői szervezeteknek azt az álláspontját, hogy ne a szervezeti tulajdon, hanem kizárólag az állami tulajdon legyen a kárpótlás alapja, nem fogadták el.

A vagyongjegy, vagyonrész, üzletrész fogalmak használatát az 1989-es törvénymódosítások vezették be, amit 1991-ben az egységes szervezeti törvény általánosított üzletrész elnevezéssel. A vagyon szétosztására intézményesített „üzletrész” azonban nem a tagok, hanem a kívülállók érdekeit szolgáló „kárpótlási” jelleget kapott.

A szervezeti üzletrész a szervezeti vagyon meghatározott hányadát jelentő értékpapír formájában. Bár az értékpapírtörvény (1990. évi VI. tv.) az erre vonatkozó részletszabályokat nem tartalmazta, az üzletrész forgatható a tagok és a szervezet között, sőt a tagok és a szervezet vásárlása hiányában kívülállók számára is eladható. A szervezeti tagsági viszony megszűnésekor azonban nem követelhető az üzletrész ellenértéke.

A szervezeti törvényt hatályba léptető ún. átmenti törvény (1992. évi II.) lehetővé tette a szervezetekből meghatározott időpontig kiváló tagok számára, hogy üzletrészüket vagyontárgyra váltsák, vagy egyéni, csoportos vállalkozásba vigyék. Erre csak kismértékben került sor, a szervezeti tagok többsége továbbra is a szervezetben hagyta vagyonát, ami nagyfokú bizalmat jelzett. Az 1992. évi II. törvény szerint a szervezés szabadsága korlátlan, minden nem tiltott tevékenységre lehet szervezkedni. Az alapszabály dönti el, hogy milyen célra, milyen tevékenység folytatására jön létre a szervezet. Nem az állam dolga minősíteni, hogy az állampolgárok milyen formában szervezkednek. Ezért negatív hatással jár, ha politikai nyilatkozatokban pejoratív megfogalmazásokat alkalmaznak a különböző szervezeti formák megkülönböztetésére.

A szervezeti üzletrész intézményének megszüntetését 1996-ban a szocialista kormány által beterjesztett szervezeti koncepció, illetve törvénytervezet is előírta. Az érdekképviselői szervek azonban a törvényjavaslatot visszavonatták a kormánnyal.

Az üzletrészek forgalma azt mutatja, hogy a szövetkezeti tagok és a kívüllők egy része eladja üzletrésztét, és azt a szövetkezet vállalkozó tagjai és a vezetők vásárolják meg. Így az üzletrészek koncentrálnak és szélsőségesen differenciálódnak. A szövetkezeti tagok kisebb csoportja tartja kezében a szövetkezeti vagyon nagyobb részét, s vannak olyan tagok, akiknek egyáltalán nincs szövetkezeti üzletrésze.

A tagsági jogot ugyanakkor a szövetkezeti törvény szerint a részjegy testesíti meg. Az üzletrész-tulajdonos csak úgy tudná üzletrésztulajdona arányában befolyásolni a szövetkezeti döntéseket, ha megváltozna az egy tag-egy szavazat szabálya, és lehetővé válna a részjegy-, illetve üzletrészarányos szavazás. 1995–1997 között az állam adókedvezményekkel is ösztönözte az üzletrészek forgalmát. Az 1998-ban hatalomra kerülő új kormány viszont megszüntette ezt az, ösztönzést és programba vette a szövetkezeti üzletrész kiiktatását.

A modernizáció és a klasszikus megoldások ütközése 1998–2002

A szövetkezetekkel szemben támasztott kormányzati igények, a felülről jövő politikai és adminisztratív megoldások egyre inkább emlékeztettek a rendszerváltást megelőző időszak állami beavatkozásaira. Az 1999. évi XLVIII. törvény a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvényt módosítva újabb bürokratikus előírásokkal szigorította a földhasználat szabadságát, s a szövetkezetek haszonbérleti jogát is korlátozták. Az 1999. évi XLIX. törvény a földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény módosításával a kimérési költségek átvállalásával, a közös magántulajdonban, de szövetkezeti használatban lévő táblák szétparcellálásának ösztönzésével kívánta gyengíteni a működő szövetkezeteket.

A vizsgált időszakban a családi gazdaságok pozitív diszkriminációja, a szövetkezeti tevékenység korlátozása, a vagyoni viszonyokba való durva beavatkozás, többszöri üzletrész-szabályozás, az érdekképviselési jogok korlátozása valósult meg. A kormányzat nem titkolt célja az 1992-ben átlakulással újralegitimált (a várakozásokkal ellentétben fel nem osztatott) nagyüzemi szövetkezeti modell (mely egyre inkább tőkés társaságként működik) gyengítése, szétverése. A kormány egyben a nagyüzem-kisüzem (családi gazdaság) szembeállítást állította politikája középpontjába. Azzal a politikai feltételezéssel, hogy a szövetkezetek az ellenzéki szocialista oldal gazdasági bázisát jelentik, a gazdasági racionalitás és az európai fejlődési tendencia ellenére a szövetkezeti mozgalom minden eszközzel való korlátozását, a saját klientúrára épülő új szövetkezeti hálózat kiépítését hirdették meg. A kormány által anyagilag is támogatott, felülről szervezett, kis taglétszámú érdekképviselőt előnybe részesítése, állami jellegű jogosítványokkal való felruházása a többi érdekképviselőt (melyek a szövetkezők nagyobb hányadát képviselik) háttérbe helyezése

is ezt a célt szolgálta. [E tárgyú jogszabály a 326/2001. (XI. 30.) Korm. rendelet a családi gazdaságok létrehozásáról, nyilvántartásba vételéről, működéséről és kiemelt támogatásáról.]

A szövetkezeti gyakorlat és az elmélet kizárólag a külső, nem tag üzletrészesek problémáit kívánta megoldani, és alapvetően megfelelőnek tartotta a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvényt. Az érdekképviselők csak kisebb módosításra tartottak igényt, elsősorban az üzletrészprobléma újraszabályozását igényelték. A kormányzat ehelyett ideológiai megfontolásból túltesztelt egy, az Alkotmánybíróság által teljes egészében megsemmisített üzletrésztörvénnyel (a 2000. évi CXLIV. törvény), emellett az új szövetkezetekről szóló törvénnyel (2002. évi CXLI. törvény) kívánta kiváltani az 1992. évi szövetkezeti törvényt. A törvény elfogadásával egyidejűleg módosított szövetkezeti törvény, és a Polgári Törvénykönyv szövetkezetekről szóló szakaszának módosítása a több év óta működő szövetkezetek legitimációját kétségbe vonta, sőt azzal, hogy a szövetkezet fogalmi meghatározását (az 1992. évi I. törvényen alapuló szövetet) a Ptk. hatálytalanította és a még nem létező új szövetkezeti modell fogalmát intézményesítette, egy olyan alkotmányellenes helyzetet hozott létre, amely megzavarta a jogbiztonságot.

Az új szövetkezetekről szóló 2002. évi CXLI. törvény megalkotásával deklarálták, hogy az 1992. évi II. törvény után átalakult szövetkezeteket nem tartják igazi klasszikus elveknek megfelelő szövetkezeteknek, mert azok a kormány szerint a társaságokra jellemző, tőkés társaságként működnek, tagjaik többsége nem rendelkezik saját gazdasággal, tulajdonuk nagyobb hányada külső, nem tag üzletrészes kezében van, akik szavazati joggal nem rendelkeznek.

A kormány figyelmen kívül hagyva az európai jogfejlődést (mely folyamatosan a tőkés társaságokkal való verseny érdekében modernizálja és közelíti a szövetkezeti és társasági intézményeket) egy általa felállított, múlt századra jellemző szövetkezeti elméleti modellhez viszonyítva minősítette a működő szövetkezeteket „álszövetkezetnek”, melyeknek felülről vezényelve át kell alakulniuk az új szövetkezetekről szóló törvénynek megfelelő formára vagy társasággá, ha pedig egyiket sem teszik, akkor meg kell szűnniük.

A új törvény öt évet adott az átalakulásra, egyidejűleg meghirdetve az üzletrészes szövetkezeti, majd később állami visszavásárlásának programját. Az átalakuló szövetkezetek, illetve az új szövetkezők számára – szemben az európai gyakorlattal – kötelezően eldöntötte a nonprofit jellegét, holott még a szocialista időszakban is a cél és a tevékenység meghatározása szabad választáson múltott.

A kormány lényegében a harminc év óta stabil szövetkezeti szabályozással és gyakorlattal szakítva, a szövetkezés célját kizárólag a tagi gazdaság (a feltételezett, de létre nem jött családi parasztgazdaság) igényeire, annak kiszolgálására szorította.

A kizárólag tagi érdekkörök kiszolgálására szorított szövetkezeti tevékenység kisebb és korlátozott mértékű külső piaci igények kielégítését végzeheti, lényegében tevékenységének nagyobb részét nonprofit jelleggel kell a tagok számára nyújtani. Az európai szabályozás már a két világháború között szakított a szövetkezetek tevékenységének ilyen korlátozásával, mivel az a nagy tőkés kereskedelmi vállalatok és bankok érdekeit és monopóliumhelyzetét szolgálta volna.

Ezzel szemben a magyar szabályozás ideológiai megközelítése miatt nem a modern piacgazdaság, hanem a politika igényét szolgálta. Magyarországon a szövetkezetek többségében a tagok nem rendelkeznek önálló családi gazdasággal, hiszen „csak” munkájukkal, egyéb szolgáltatásokkal szövetkeznek, többnyire földjüket is a szövetkezet béreli, és a jövőben sem kívánnak nagyobb kockázatot jelentő, önálló családi gazdálkodásra berendezkedni. A polgári kormány a munkaszövetkezetet degradált, megtúrt szövetkezeti formaként ugyan elismerte, de tevékenysége korlátozásával visszafejlődésre, megszűnésre ítéli. A törvény nem adott megoldást arra, hogy az általa új szövetkezeti formában történő átalakulásra ítélt szövetkezet mit tegyen, ha az üzletrész-tulajdonos nem kívánja eladni üzletrészét, így az üzletrész részjeggyé alakítása sem történhet meg, és ezt csak kényszerfelszámolás követheti.

A törvény elfogadásakor megfogalmazott politikai nyilatkozatok egyértelművé tették, hogy a kormány várákozása szerint megerősödő családi gazdálkodók kedvezményes vásárlási lehetőséggel majd felvásárolhatják a tönkrement szövetkezetek eszközeit. A kifejezetten mezőgazdasági átalakítási célra szabott törvény természetesen megzavarta a többi ágazatban tevékenykedő szövetkezetet is. A kormány számolt az ellenállással, ezért az 1992. évi II. törvényt úgy módosította, hogy a nem tag üzletrész-tulajdonosoknak is szavazati jogot ad az átalakulási döntések során.

Az új szabályozás arról is gondoskodott, hogy az érdekképviselői szervek jogállását újraszabályozta, több mint harmincéves egyeztetési jogosítványait megszüntette. Az érdekképviselőtek tevékenységét igyekezett korlátozni, nonprofit, szociális tevékenységüket túlhangsúlyozva a kulturális, sport és szolidaritási feladatokat kiemelte, a gazdasági érdekképviselői szervezőfunkciót pedig csökkentette. A kormány nyilvánvaló célja volt az ellenzékét is támogató, nyomásgyakorló lobbicsoportok gyengítése, megosztása.

Az állami befolyás erősítését a mezőgazdasági támogatási rendszer megváltoztatása is biztosította. Kizárólag a nyilvántartásba vett, családi gazdaságokból, őstermelőkből, vállalkozókból alakult szövetkezeteket támogatták, a működő szövetkezetek részesedését, támogatását korlátozták, majd megvonták. A szövetkezeti, illetve állami üzletrészvásárlás szabályozására is többszöri kísérlet után sor került, annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság teljes egészében megsemmisítette az erre irányuló törvényi szabályozásokat.

Az újabb megtámadás lehetőségét elkerülve a kormány saját hatáskörben rendelte el az üzletrészek felvásárlását a Magyar Fejlesztési Bankon és állami szervezetrendszeren keresztül szervezve azt.

Az új szervezetekről szóló 2000. évi CXLI. törvény

A törvény alkotmányossági normakontrollt igénylő részei

a) A 2000. évi CXLI. törvény 3. § (1) bekezdése – az I. fejezetnek „A szervezet fogalma” alcím alatt – szűkíti az állampolgárok szervezetkezési szabályozását.

A 3. § (1) bekezdése szerint: *„A szervezet az alapszabályban meghatározott összegű részjegytőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, a tagok saját gazdálkodása eredményességének előmozdítását – ideértve a természetes személy tagok fogyasztását is –, illetve esetenként tagjai, munkavállalói és azok hozzátartozói kulturális, oktatási, szociális szükségletei kielégítését szolgáló, jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezet.”*

Az eddigi hazai szabályozásokhoz, valamint az EU tagországaihoz és más fejlett országok szabályozásához képest a jelentős mértékű szűkítés *„a tagok saját gazdálkodása eredményességének előmozdítását – ... szolgáló ... gazdálkodó szervezet”* fogalommeghatározást eredményezi.

Ez a fogalommeghatározás alapesetként feltételezi, hogy a tagok gyakorlatilag a szervezetektől független, önálló megélhetési forrást biztosító gazdálkodó tevékenységet folytatnak, és szervezetet kizárólag a tevékenységük eredményességét befolyásoló, azt fokozó célra hoznak létre jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezetet szervezeti formában.

A megfogalmazás indokolatlanul szűkíti a szervezetkezés eddigi alkotmányos lehetőségeit, megsértve az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezést, amely kimondja, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. (Ideértve azt, hogy a vállalkozás nemcsak egyéni formában, vagy társasági részvétellel történhet, hanem – a nemzetközi szervezetek által mind erőteljesebben hangsúlyozott módon – kollektív összefogással, anélkül hogy a szervezköző saját egyéni gazdálkodással rendelkeznek.)

Sérelmet szenved az Alkotmány 12. § (1) bekezdése is, mely szerint az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szervezeteket, elismeri a szervezetek önállóságát.

b) A 2000. évi CXLI. törvény 16. § (2) bekezdése szerint:

„A természetes személyek többségi részvételével alapított szervezet részjegytőkéje nem lehet kevesebb hárommillió forintnál.”

A magyar szövetkezetek működését szabályozó törvények részjegytőke-minimumhoz kötött korlátozást a törvény megjelenéséig nem ismertek, piaci viszonyok közötti működésüket, harmadik személlyel folytatott ügyleteiket ez a körülmény nem befolyásolta.

A 2000. évi CXLI. törvényben megszabott részjegytőke-minimum súlyosan korlátozza új szövetkezetek létrejöttét, különösen az iskolai, szociális, továbbá a munkaszövetkezetek terén. (Átlagos nagyságú – 30 tagú – szövetkezet esetén tagonként legalább 100 000 Ft üzletrész jegyzését írja elő.)

Mindezek következtében sérelmet szenvednek az Alkotmány 12. §, s – közvetetten – a 70/B. § (1) bekezdései.

c) A 2000. évi CXLI. törvény 21. § (1) bekezdése szerint:

„A szövetkezet gazdasági tevékenységet – ideértve gazdasági társaság alapítását és az abban való tagsági részesedés szerzését is – a tagjai gazdasági tevékenységével összefüggésben, annak eredményessége érdekében, valamint tagjai kulturális, oktatási és szociális igényeinek kielégítése céljából végezhet. A szövetkezet e tevékenysége a tagjaival folytatott együttműködést – azaz nem üzletszerű tevékenységet – és a harmadik személyek vonatkozásában végzett üzletszerű gazdasági tevékenységet foglalja magába.”

Az 57. § (2) bekezdése – ezzel összefüggésben – kimondja:

„A szövetkezet – kivéve a hitelszövetkezetet – a tagjaival folytatott gazdasági együttműködés során nem törekszik saját nyereségre.”

A törvény idézett rendelkezései is az Alkotmány előbb idézett rendelkezéseit sértik, de más oldalról és a piaci, gazdasági viszonyokat már közvetlenebbül megzavaró módon.

A törvény e szakaszai ugyanis azt jelentik, hogy a szövetkezet a tagjaival „üzletelhet”, de saját nyereségre ekkor mégsem törekedhet.

Harmadik személyekkel szemben úgyszintén csak megkötésekkel folytathat gazdasági tevékenységet annyiban, amennyiben ez tagjai gazdasági tevékenységével összefüggésben van és annak eredményessége érdekében folyik.

Mindezekon túlmenően a törvény a korábban említett korlátok nélkül megengedi, hogy „szabadon” gazdasági kihatású tevékenységet végezzen – ezt azonban kizárólag tagjai kulturális, oktatási és szociális igényeinek kielégítése céljából teheti.

Ezek a korlátok kifejezetten lehetetlenné teszik a szövetkezetek számára a piaci viszonyok közötti létezést, sértik az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt jogokat.

A gazdasági élet további szereplői (például a társaságok) ezzel ellentétben szabadon gazdálkodhatnak, egyébként egyenlő feltételek mellett kizárólag a piac, a verseny dönti el sorsukat, mutatja meg életképességüket – ellentétben a törvény adta szabályokkal gúzsba kötött szövetkezetekkel.

d) A 2000. évi CXLI. törvény 43. § (2) bekezdése e) pontja alapján a felügyelőbizottság *„az igazgatóság jogszabályba ütköző vagy a szervezeteket érdekeit súlyosan sértő működése esetén legfeljebb hatvan napra felfüggesztheti az igazgatóság működését, egyben haladéktalanul összehívhatja a közgyűlést”*.

A jogszabály e rendelkezése a gazdasági élet más szereplőit tekintve példátlan és úgyszintén alkotmányellenes [Alkotmány 12. § (1) bekezdése]. Az igazgatóság működésének felfüggesztése (60 napra!) ugyanis széles körű lehetőséget ad a felügyelő bizottság kezébe: *„Ha a felügyelő bizottság megítélése szerint az ügyvezetés tevékenysége jogszabályba, a társasági szerződésbe (alapító okirat, alapszabályba), illetve a gazdasági társaság legfőbb szervének határozataiba ütközik, vagy egyébként sérti a gazdasági társaság vagy a tagok (részvényesek) érdekeit, összehívja a gazdasági társaság legfőbb szervének rendkívüli ülést, és javaslatot tesz annak napirendjére.”* Ezt a jogosultságot a jogalkotó a gazdasági társaságok valamennyi típusánál megfelelő biztosítéknak találta, és érthetetlen okokból kizárólag a szervezeteknél nem tartotta elegendőnek.

A Gt. fenti rendelkezése valamennyi gazdasági társaságra vonatkozik. Mindezt azért tartjuk fontosnak kiemelni, mert a törvényjavaslathoz fűzött indoklás célként jelölte meg azt a szabályozási módot, amely a szervezetet, mint a gazdaság területén magántulajdon alapján működő társas vállalkozást, minden lehetséges vonatkozásban közelíti a gazdasági társaságokhoz, és ezáltal is lehetővé kívánja tenni az európai szabályozási irányzatokhoz való alkalmazkodást.

e) A 2000. évi CXLI. törvény 88. §-a előírja, hogy:

„A szervezeti szövetségek által alapított országos szövetség a szervezetek olyan érdekképviselői szerve, amely jogosult nemzetközi szervezetekben is képviselni a hazai szervezeteket.”

Alkotmányellenes a törvény fenti rendelkezése két okból is. Egyrészt azért, mert a törvény szerint csak ez az egyetlen országos szövetség jogosult nemzetközi szervezetekben is képviselni a hazai szervezeteket, vagyis az országos szövetséget a jogalkotó csak mint egy alulról felfelé épülő, több közbenső lépcsőfok (szervezeti szövetségek) által létrehozott szervezetét tudja elképzelni.

Közvetlenül is, más közbeeső (területi-ágazati) szövetségi tagság nélkül is tagja lehet az országos szövetségnek valamely szervezet. Megfosztja a területi-ágazati szövetségeket is közvetlen nemzetközi szervezetben való részvétellel lehetőségétől. Nyilvánvaló, hogy a nemzetközi szervezet alapszabálya határozza meg, hogy kit vesz fel tagjai sorába.

A jogszabályhely ezért korlátozza az előző pontnál említett alapvető egysülési, társulási érdekképviselői jogokat [Alkotmány 12. § (1) bekezdése], továbbá sérti az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében foglaltakat is.

f) A 2000. évi CXLI. törvény 89. § (2) bekezdésétől az (5) bekezdése alapján:
„(2) E törvényt kell alkalmazni a hatálybalépéskor már működő bejegyzett szervezetekre is az alapszabály-módosítás cégbejegyzésének időpontjától, ha
a) a közgyűlés az alapszabályt e törvény rendelkezéseinek megfelelően módosítja és

c) a kívülálló üzletrész-tulajdonosok üzletrészt megvásárolta és bevonta.
(3) Azok a törvény hatálybalépésekor már működő, bejegyzett szervezetek, amelyek alapszabályának a (2) bekezdés szerint történő módosítására nem kerül sor, a törvény hatálybalépésekor irányadó rendelkezéseket az e törvény hatálybalépésétől számított ötödik naptári év végéig alkalmazhatjuk azaz az eltéréssel, hogy a szervezetet szervezeteti üzletrészt a törvény hatálybalépése után nem bocsáthat ki, a már kibocsátott és tulajdonában lévő vagy tulajdonába kerülő üzletrészt pedig haladéktalanul köteles bevonni az érték-papírok megsemmisítésére vonatkozó jogszabályok szerint.

(4) Az a szervezet, amely a (3) bekezdésben meghatározott határidő lejártáig alapszabályát a (2) bekezdésben foglaltak szerint nem módosítja vagy gazdasági társasággá át nem alakul, jogutód nélkül megszűnik.

(5) Felhatalmazást kap a kormány, hogy a (2)–(3) bekezdés végrehajtásának egyes kérdéseit rendeletben szabályozza.”

A 2000. évi CXLI. törvény 89. § (2)–(4) bekezdése arra kényszeríti a szervezeteket, hogy vásárolják meg a kívülálló üzletrész-tulajdonosok üzletrészt. A hivatkozott jogszabályhely (4) bekezdése értelmében ugyanis, amennyiben a szervezet az alapszabályát a (2) bekezdésben foglaltaknak megfelelően nem módosítja, vagy nem alakul át gazdasági társasággá, jogutód nélkül megszűnik.

Ha a szervezet gazdasági társasággá történő átalakulásra kényszerül, azaz egyben lemond a szervezet, mint olyan lényegéről. *Egy gazdasági társaságban ugyanis nem juthatnak maradéktalanul érvényre az ún. szervezeteti alapelvek, amelyek a szervezetnek, mint jogintézménynek a lényegét adják.*

A 2000. évi CXLI. törvény 89. § (2)–(4) bekezdése tehát három lehetőséget ad. Ezek közül bármelyiket választja a szervezet, az a megszűnéshez vagy a teljes ellehetetlenüléshez vezet.

A jogalkotó fenti rendelkezéseivel szöges ellentétben áll az *Alkotmány 12. § (1) bekezdése*, amely szerint az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szervezeteket, elismeri a szervezetek önállóságát.

Az alkotmánybíróági gyakorlat szerint a szervezetek önállósága korlátozható, amennyiben az elkerülhetetlenül szükséges. A 2000. évi CXLI. törvény 89. §-ának sérelmezett rendelkezései azonban a *szervezetek önállóságának olyan lényeges korlátozását jelentik, amely nem elkerülhetetlenül szükséges*. A 2000. évi CXLI. törvény a szervezeteket a kívülálló üzletrész-tulajdonosok üzletrészeinek megvásárlására kötelezi. A jogalkotó célja az volt, hogy a kívülálló üzletrész-tulajdonosok tarthatatlan jogi helyzetét rendezze.

Ezt a célt azonban más eszközzel, a szövetkezetek önállóságának ilyen mérvű korlátozása nélkül is el lehet érni.

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése deklarálja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. A szövetkezetek önállóságának elismerése magában foglalja a szövetkezetek tulajdonhoz való jogának elismerését [21/1990. (X. 4.) AB határozat], jöllehet az Alkotmány a szövetkezeti tulajdonra nézve nem tartalmaz rendelkezést [1057/G/1990. AB (MK 98.) határozat]. Az Alkotmány 9. §-a nem tulajdonformák között tesz különbséget, hanem a diszkrimináció tilalmát fogalmazza meg a tulajdon minden formájára.

Sérül a diszkrimináció tilalma mind a tagok, mind a szövetkezetek irányában. A jogalkotó egyoldalúan csak a kívülálló üzletrész-tulajdonosok érdekeit (tulajdonosi helyzetét) veszi figyelembe. Nincs azonban tekintettel a szövetkezeti tagokra (akár az ő üzletrészüik, illetve részjegyük rovására is ki kell fizetni a kívülálló üzletrész-tulajdonosokat), és ezáltal a tagok személyegyesülését megtestesítő szövetkezetre, amelynek tulajdona szintén alkotmányos védelem alatt áll.

Ez a diszkrimináció különösen kirívó azért, mert a kívülálló üzletrész-tulajdonosoknak *csak jogaik vannak, kötelességeik nincsenek. Nem érdekük a szövetkezet fennmaradása*, mert nem a szövetkezet ad számukra megélhetési lehetőséget. Tulajdonképpen egyetlen érdekük, hogy az üzletrészüikért lehetőleg minél hamarabb a lehető legnagyobb vételárra tegyenek szert.

Ezzel ellentétben a jogalkotó nincs tekintettel a szövetkezeti tagokra, azokra, akik a szövetkezetért és a szövetkezetből élnek. Ez idáig biztosított jogaik a külső üzletrész-tulajdonosok üzletrészének *kötelező* megvásárlásával viszont olyan mértékben csorbultak, amely már szétfeszíti az alkotmányosság kereteit.

Az ilyen jellegű kötelezettség példátlan a gazdasági társaságok valamennyi formájánál, pedig – mint már említettük – a törvényjavaslathoz fűzött indoklás célként jelölte meg azt a szabályozási módot, amely a szövetkezetet, mint a gazdaság területén a magántulajdon alapján működő társas vállalkozást, minden lehetséges vonatkozásban közelíti a gazdasági társaságokhoz.

A Gt. – ezzel pont ellentétesen, a társaság működőképességének megőrzése érdekében – biztosítja a társaság vagyonát. [Lásd például a Gt. 11. § (1) bekezdését és a Gt. 223. § (1) bekezdését.]

A jogalkotó *kötelezővé teszi a szövetkezetek számára valamennyi kívülálló üzletrész-tulajdonos üzletrészének megvásárlását, ellenkező esetben megszűnik*. Ugyanakkor a kívülálló üzletrész-tulajdonos nem köteles eladni az üzletrészt. Tehát, ha csak egyetlen olyan kívülálló üzletrész-tulajdonos is létezik, aki bármennyi okból nem hajlandó eladni az üzletrészt, akkor ezzel megszűnésre ítélte a szövetkezetet. A jogalkotó tehát olyan teljesíthetetlen feltételt ír elő a szövetkezetek számára, ami ellentétes az Alkotmány 2. §-ában deklarált jogállamiság elvével.

A jogalkotó, *jogellenesen, nem szabályozta* azt az (egyébként gyakran előforduló) esetet, amikor nem lehetőségre a kívülálló üzletrész-tulajdonos. Nem adott választ arra, hogyan vásárolja meg a szövetkezet az ilyen üzletrészeket, illetve milyen jogi eljárással mit kell tennie, hogy megszabadulhasson az üzletrésztől. Ennek hiányában ugyanis szintén csak a megszűnés lehetőségét „választhatja” az új törvényre áttérni szándékozó szövetkezet.

A 2000. évi CXLI. törvény 89. § (2) b) pontja előírja, hogy a szövetkezet a korábbi üzletrésztőkéit a részjegytőke részeként mutassa ki. Mivel azonban a korábbi, 1992. évi I. törvény továbbra is hatályban van, a részjegyképzés névértéken történik, és amennyiben a tag kilép, úgy annak értékét szintén névértéken kell kiadni. Ez a gazdasági társaságoknál, amelyekhez az új szabályozás „közelít” – a társaság működésének alapjául szolgáló vagyon védelme érdekében – nem létezik.

A 2000. évi CXLI. törvény 89. § (4) bekezdése a téma kapcsán deklarálja, hogy a szövetkezet átalakulhat. Azonban a hatályos jogszabályok szerint ez úgy történhet meg, hogy az összes tag 2/3-a dönthet az átalakulásról. Amennyiben az első közgyűlés nem volt határozatképes, úgy a második közgyűlés a jelenlévők számára tekintet nélkül határozatképes – *kivéve* a szövetkezet egyesülése, beolvadása, szétválása, átalakulása és megszűnése kapcsán maghozandó döntések esetét [1992. évi I. törvény 20. § (1) h) pontja, (2) bekezdése, 22. § (1) bekezdése, 79. §-tól a 88. §-ok]. Ez a szabályozás szintén nem található meg a korlátozott felelősségű társaságoknál és a részvénytársaságoknál.

Ilyen feltételekkel gyakorlatilag lehetetlen végigvinni az átalakulást. Korábban e korlátnak túl nagy jelentősége nem volt. Most viszont a szövetkezetek nem aközött „választhatnak”, hogy átalakulnak vagy sem, hanem vagy átalakulnak (ami kérésztülvihetetlen), vagy áttérnek az új szövetkezetekről szóló törvény hatálya alá (ami a szövetkezetek többségénél a fent említettek miatt lehetetlen), vagy megszűnnek.

Mindezt összegezve az idézett jogszabályhelyek ellentétesek a jogállamiság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], a piacgazdaság [Alkotmány 9. § (1) bekezdés], a vállalkozás és a gazdasági verseny szabadsága [Alkotmány 9. § (2) bekezdés], a szövetkezeti autonómia [Alkotmány 12. § (2) bekezdés] követelményeivel, továbbá sértik a tulajdonhoz való jogot [Alkotmány 13. § (2) bekezdés] és önkényes megkülönböztetést tartalmaznak [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés]. Alkotmányos szempontból összességükben elfogadhatatlan állami beavatkozást jelentenek a szövetkezetek gazdasági életébe és ellehetetlenítik működésüket, valamint indokolatlanul hátrányos különbséget tesznek a piaci szereplők (szövetkezet, gazdasági társaságok stb.) között.

A 2000. évi CXLI. törvény 89. § (5) bekezdése felhatalmazást ad a Kormánynak arra, hogy „a (2)–(3) bekezdés végrehajtásának egyes kérdéseit rendeletben szabályozza”.

E felhatalmazás különös jelentőséget kap az üzletrészek állami vállalat által történő felvásárlása fényében. Az üzletrészek állami kézben történő összpontosítása a szövetkezet döntésképeségét minimálisra csökkenti, az államosítás veszélyét kétségtelenné teszi. Az idézett felhatalmazás jogrendszerileg is ellentmondásba kerül az 1992. évi I. törvény 16. §-ának azzal a rendelkezésével, amely szerint szövetkezetekről, különösen azok tagsági, szervezeti és vagyoni viszonyairól csak törvényben lehet rendelkezni.

A szövetkezeti jogi szabályozás előtt álló követelmények

A szövetkezeti szabályozás továbbfejlesztését meghatározó okok a következők:

a) A gazdasági fejlődés, a piaci igényekhez való alkalmazkodás, az alkotmányos problémák megszüntetése, a párhuzamosan hatályos szövetkezeti törvények megszüntetése.

A belső igények szerint az állampolgárok szövetkezési szabadságának tiszteletben tartása, a vagyonnal való rendelkezés autonómiájának érvényesítése, a kényszertársulási jelleg felszámolása. A különböző formák közötti diszkrimináció megszüntetése, a társasági formákkal való versenyképesség biztosítása. A társasági törvény, a Ptk. és a szövetkezeti törvény közötti összhang megteremtése. (Az üzletrészprobléma rendezése.)

b) A nemzetközi (ENSZ, SZNSZ, EU) követelmények érvényesítése.

Az Európai Szövetkezeti Társaság megalkotása során kimunkált jogi intézmények átvétele, a magyar szabályozás megtisztítása az ideológiai alapú állami célkitűzések szolgálatától. Egyértelműsíteni kell, hogy a szövetkezet célját, tevékenységét, jogállását, felelősségét a tagság szabadon választja meg.

Az EU-tagországok szövetkezeti vállalkozásainak helyzetét elemző dokumentumból kiderül, hogy az unió perspektivikusan számol a szövetkezetek fejlődésével. A szövetkezeteket olyan sokrétű érdekeltégi alapon szerveződő formának tekinti, amely több mint gazdasági kategória, mert a nemzetközi szövetkezeti elvek, tradíciók továbbra is érvényesülnek, és ennyiben és csak ennyiben különbözik a gazdaság többi szereplőitől, amelyekre nem érvényesül a szövetkezeti eszme-, elv-, illetve értékrendszer.

Az SZNSZ 1995-ben a szövetkezeti identitásról szóló állásfoglalásában rögzítette azokat az elveket és értékeket, melyeknek érvényesülnie kell a nemzeti szabályozásban.

A szövetkezetek jogi szabályozásának alapvető kérdése, hogy tisztázódjon a szövetkezet mint jogi forma mibenléte, fogalma, jogi természete. Kétségtelen, hogy a szövetkezet minősítése dönti el, hogy az adott társadalmi helyzetben a szövetkezet perspektivikus, vagy átmeneti, megtűrt kategória-e. A gazdasági együttműködés versenyképes vagy egyenjogú-e más formációkkal,

támogatási, vagy hátrányos megkülönböztetés sújtja-e? A szocialista időszakban megtúrt átmeneti kategória volt, a kapitalista viszonyok között pedig a szegényebb rétegek önvédelmét, szolidaritását érvényesítő szerveződés, amely többnyire versenyhátrányban van a nagytőkés monopóliumokkal szemben. Ugyanakkor mindkét rendszerben társadalmi felelősséget is vállal, és így versenytársa és alternatívája is lehet a modern kapitalista vállalkozási formáknak.

Az EU szövetkezeti követelményrendszerének érvényesítéséig azonban magán viseli a korábbi szocialista időszakban kialakult jogi intézmények konzervatizmusát és a kezdődő vadkapitalista időszak liberalizmusát. A régi modell felváltása az új modellel jelentős áldozattal járt a privatizáció visszasságai és a kényszerszertársulások újraszerveződése miatt.

A gazdasági kényszerhatások következménye, hogy míg az EU-tagországokban a szövetkezetek több száz éves szerves fejlődés útján erősödtek meg, és egyre nagyobb és nagyobb integrációkba egyesültek úgy, hogy az ipari, feldolgozó, szállítói, kereskedelmi, szolgáltatói, biztosítási és hitelezési rendszerek jelentős hányada még ma is szövetkezeti formában és érdekeltségben működik, addig ma Magyarországon a korábbiakhoz képest is visszaesett a szövetkezet részaránya az elhibázott privatizáció és a gyenge versenyképesség miatt.

Az elvesztett vertikumok aligha visszavásárolhatók a külföldi befektetők-től, így a magyar szövetkezeti rendszer csak korlátozottan és állami támogatással bővítheti piaci részesedését és érheti el azt a piaci biztonságot és tőkeerőt, amellyel versenytársai rendelkeznek. Ebből következik, hogy amit állami beavatkozással (kárpótlás) és helytelen privatizációval elvesztett, azt csak hosszú távú stratégiai alapon kialakított és következetesen folytatott állami támogatással, tőkejuttatással képes pótolni. Így a szövetkezeti kodifikáció első lépéseként az üzletrészprobléma rendezését kell tekintenünk.

A szövetkezeti üzletrészek jogi rendezése

A szövetkezeti üzletrészprobléma rendezésének többféle lehetséges megoldása van. Az állam számára a legolcsóbb módszer lenne a kívánatos, azonban a szövetkezeti elvek érvényesítésének kötelezettsége nem feltétlenül a legegyszerűbb és legolcsóbb megoldást kívánja meg, ezért az elvi kérdések tisztázása, a múlt értékelése nem mellőzhető.

Tény, hogy az 1992. évi II. törvény a szövetkezeti vagyon kötelező felosztásával, a tulajdon lebontásával egyszerre kívánta kárpótolni a korábban vagyoni sérelmet szenvedett rétegeket, de egyidejűleg a szocialista típusú nagyüzemi szövetkezeti modellt is le akarta építeni.

A politikai döntéshozók feltételezése az volt, hogy az elvileg a magántulajdonosok között szétsztrótt közös tulajdónt széthordják. A szövetkezeti vagyónt saját családí vállalkozásba szervezve új társaságokat és új szövetkezeteke hoznak létre, megszüntetve a régi struktúrát.

E feltételezés nem igazolódot, mert a jelentős vállalkozói tulajdonnal, vagyónnal nem rendelkező, szövetkezetben munkát végző tagok továbbra is szövetkezeti keretek között kívántak maradni, és csak kevesen vállalkoztak az önálló családí gazdálkodásra.

A kivitt vagyóon sem mindig vállalkozói célokat, hanem elsősorban fogyasztási célokat szolgált. A vagyónfelosztás teljesen elhibázott módja tükrözöttótt abban, hogy a szövetkezeti vagyóon 40%-a került külső szövetkezeti tagsággal sem rendelkező személyek tulajdonába, akik az üzletrész formájában megkaptott vagyóonuk készpénzre váltásában voltak érdekeltek. Így alakult ki az egyre nehezedő nyomás a mindenkori kormányokra, hogy az üzletrész értékét a szövetkezetek fizessék ki, illetve akkor is fizessenek részesedést az üzletrész után, ha a szövetkezet nem nyereséges. A kezdeti elzárkózás után 1995-ben a kormány adókedvezményekkel ösztönözte a tagokat és a szövetkezeteket, hogy vásárolják fel a külső üzletrész-tulajdonosoktól az üzletrészeket. Előírták, hogy amennyiben a szövetkezet saját elhatározásából oszthatatlan vagyónt képez és a felvásárolt üzletrészt a továbbiakban így kezeli, adókedvezményben részesül. A tag pedig vásárlása esetén SZJA kedvezményben részesül. A beinduló üzletrészforgalom így is jelentős mértékben névérték alatt, 10-50%-on cserélt gazdát.

A visszavásárlás ösztönzése ugyanakkor jogilag nem rendezte a helyzetet, hiszen az üzletrész továbbra is nem szavazó értékpapírnak minősült, és a tag halála esetén az örökösök újra mint kívülrállók birtokolták az üzletrészt. Azok a tagok és alkalmazottak, akik az üzletrészt megvásárolták, többnyire arra számítottak, hogy a szövetkezet társasággá alakulásakor immár vagyóonarányos döntési lehetőséghez jutnak, illetve a szövetkezet megszűnésekor a vagyóonra üzletrészarányosan tarthatnak igényt. Így amennyiben a névérték alatt vásároltak, úgy akár jelentős vagyóonnövekményt is szerezhetnek. A spekulációs célú vásárlások mellett a külső üzletrész-tulajdonosok többsége kívárt üzletrészének szövetkezeti vagyó állami úton való felvásárlásával, bízva a névérték teljes összegén történő megvásárlásban. A politikusok választási ígéreteikhez igazodva a jogi szabályozás egyik legkirívóbb alkotmányisértő törvényét produkálták a 2000. évi CXLI. törvényben, amely a rendszerváltás után átalakult, immár legitim szövetkezetekre és tagjaira hárította a külső üzletrész-tulajdonosok kifizetését, kötelezővé téve számukra az üzletrészek beváltását. Az Alkotmánybíróóság teljes terjedelmében hatályon kívül helyezte ezt a törvényt, de a választásra készülő pártok egymást túllícitálva ígérték meg a több száz-ezer üzletrész-tulajdonosnak, hogy az üzletrészüket az állam névértéken fogja felvásárolni. Így született meg már 2001-ben az a kormánydöntés, hogy elő-

ször a külső üzletrész-tulajdonosok, majd a felszámolt, megszűnt üzletrész-tulajdonosok, végezetül az aktív tagok üzletrésztulajdonát fel fogják vásárolni.

Az üzletrészek felvásárlása tehát megkezdődött, az első szakaszban a kormány több mint 40 milliárd Ft-ot fordított az állami költségvetésből az üzletrészek névértéken történő felvásárlására. Ezzel az állam anélkül, hogy elismerte volna az eredeti juttatás kárpótlási jellegét, ráutaló magatartásával deklarálta, hogy nem a szövetkezetek, hanem az állam számára kötelezettség az üzletrészek névértékének kifizetése. Törvényi szabályozás hiányában az állam, mint egyfajta piaci szereplő maga döntötte el, hogy kiktől vásárolja fel az üzletrészeket, és e döntésével diszkriminálta a fogyasztási és az ipari szövetkezetek üzletrészeit, és kizárólag a mezőgazdasági szövetkezeti tagok üzletrészei számára nyilvánította ki (kormányprogramban) jövőbeni szándékát, miszerint az aktív tagoktól is felvásárolja a későbbiekben az üzletrészeket.

Az állam az általa kibocsátott és garantált kárpótlási jegyeket a tulajdonosok követelésére sem volt hajlandó névértéken kifizetni, ugyanakkor a szövetkezetek által kibocsátott üzletrészeket – holott arra alkotmányos kötelezettsége nem volt és nincs – visszavásárolta. A felvásárlás eredménye az lett, hogy a mezőgazdasági szövetkezetek többségében a rendszerváltozás után 12 évvel az állam több mint egyharmados arányban tulajdont szerzett, ami a korábbi privatizációhoz képest újraállamosítást jelent egy olyan szektorban, ahol az állam még a szocialista időkben sem volt tulajdonos. Ez a tulajdonszerzés a szövetkezetek számára hátrányos, mivel az állami tulajdon ilyen hányada miatt a szövetkezet nem juthat EU-forrásokhoz, támogatott hitelekhez és támogatáshoz. Az állam ugyanakkor tulajdonosként sem gyakorol döntési jogokat, hiszen az üzletrészekkel nem jár együtt szavazati jog. Az állam meghirdetett célja, hogy a felvásárolt üzletrészeket az állami privatizációs szervezet tulajdonában lévő Üzletrész-hasznosító Kft. útján eladja a szövetkezeteknek, illetve tagjaiknak, valamint a szövetkezetnek beszállító természetes és jogi személyeknek.

A privatizációs technikával közbeszerzésszerűen tervezett értékesítés költséges és kiszámíthatatlan hatással járhat. Nem valószínű, hogy a szövetkezetek és tagjaik tőkehiánya jelentős mértékű visszavásárlásra adna lehetőséget. Amennyiben névérték alatt adnák el, talán hosszú távú kedvezményes hittel, részletfizetéssel lenne rá kereslet, e nélkül azonban több évre is elhúzódhat az eladás. Addig pedig érvényben maradnak az állami tulajdon miatti hátrányok.

A szövetkezet saját nyereségéből történő visszavásárlása is csak korlátozott mértékű lehet, és meghatározott időre szólhat. A tagok és szövetkezetek vásárlási képessége hiányában fennáll a veszélye annak, hogy spekulációs külföldi, illetve belföldi tőke vásárolja fel az üzletrészeket, arra számítva, hogy a szövetkezet társasággá alakulása során tulajdonarányos döntéssel meghatározó szerepet játszhat a társaság működtetésében. Az üzletrész formájában való eladás, illetve visszavásárlás nem változtat az üzletrész jogi természetén,

így a korábbi helyzethez képest nem oldja meg a kérdést, csak újraosztja az üzletrészeket. Az üzletrészprobléma megoldására többféle lehetőség létezik.

Reális, közmegegyezésre számot tartó megoldás lenne, ha a felvásárolt üzletrészek nagyobb hányadát az állam ingyenes tőkejuttatásként a felvásárlás arányában oszthatatlan vagyonként visszajuttatná a szövetkezetnek; kisebb hányadát pedig részjegyként, vagy befektetési nem szavazó üzletrészként juttatná kizárólag a tagok tulajdonába. Törvényi szinten kellene kimondani, hogy az eredeti üzletrészjuttatás kárpótlási célokat szolgált, ezért az állam a megbontott egyensúlyt helyreállítva visszavásárolja az üzletrészeket a külső üzletrész-tulajdonosoktól, majd a tagoktól, és azokat oszthatatlan vagyonként visszajuttatja a szövetkezeteknek.

Az üzletrészek meghatározott hányadát részletfizetés mellett részjegyként, illetve befektetési üzletrészként lehetne a tagoknak megvásárolni. A szövetkezet tehát köteles lenne a visszajuttatott üzletrészt oszthatatlan vagyonként kezelni.

Annak érdekében, hogy a szövetkezetek hozzájuthassanak az EU forrásaihoz, sürgősen meg kell szüntetni az állami tulajdonrészt. Ezért az állam mindaddig, amíg a visszajuttatás meg nem történne, a felvásárolt üzletrészeket közalapítványba helyezné, mely a későbbiekben a tranzakciót lebonyolítaná. Ezzel a megoldással a szövetkezeti szektor EU-komforttá tehető lenne, és megerősödve, a kisüzemek integrációját is biztonságosabbá téve az egész szektor versenyképesebbé válhatna.

Másik alternatíva lehet, ha az állam minél rövidebb idő alatt alacsony áron, hitellel, adókedvezménnyel és támogatással értékesítené az üzletrészeket a tagoknak. Ekkor is ki kell mondani, hogy a jövőben az üzletrészek nem szavazó befektetési értékpapírként viselkednek, és a nem tag befektetőknek megfelelő jövedelemgaranciát és testületi képviseletet kellene biztosítani.

Az üzletrészproblémát szabályozó külön törvénnyel egyidejűleg kellene az 1992. évi II. törvényt az új üzletrészszabályokkal kiegészíteni, és az EU szövetkezeti társaságához hasonló módon kimunkálni a garanciákat a nem szavazó befektetési üzletrészek tulajdonosai számára.

A szövetkezet jogi fogalmának továbbfejlesztése

Az üzletrészprobléma rendezetlensége esetén tovább folytatódik a szövetkezetek társasággá alakulása, illetve a szövetkezeti vagyon szövetkezetek által alapított társaságba szervezése. Az ilyen módon kiszervezett vagyon természetesen már nem a szövetkezeti szektor integrációját, hanem dezintegrációját jelenti. A gyakorlatban ezért egyre inkább felvetődik, hogy a szövetkezetek és a társaságok közötti átalakulás – beolvadás, egyesülés – a különböző formák

között rugalmasabban történhessen. A társasági jog továbbfejlesztése elkerülhetetlenné teszi a szembenézést a szövetkezeti jogi fogalmával, más szóval az állam a jövőben milyen szövetkezeti modellt alakítson ki. A szövetkezet személyi és vagyoni társulás, egyszerre tartalmaz személyi egyesülésre jellemző egyesületi, és vagyoni célú társaságra jellemző vonásokat.

A tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a szövetkezet nem más, mint a tagok gazdasági és egyéb érdekeit szolgáló, változó tőkével és tagsággal szövetkezeti elvek alapján működő társaság.

A „közösség” mint fogalmi ismerv a korábbi időszak szocialista típusú vonásokat erősítő jellegére utal, bár szociológiailag minden szervezet egyfajta közösség. A hagyományos magyar kereskedelmi jogi megközelítés az elméleti viták, a gyakorlati tapasztalatok és az EU Szövetkezeti Társaság megoldásai a társasági jelleg kihangsúlyozását igényli. Ezt a jelleget kellene erősíteni a Ptk., az Alkotmány és a társasági törvény tekintetében is. A gazdasági társaságokról szóló törvény tehát a szövetkezeti törvény mögöttes szabálya lenne, és egyben tartalmazná az EU Szövetkezeti Társaság adaptációját is.

Elképzelhető lenne egy egységes társasági és szövetkezeti törvény, amely átfogná az összes szövetkezeti és társasági formát, azonban a szövetkezeti tradíciók külön szövetkezeti törvény fenntartása mellett szólnak.

Mindenképpen szükséges az 1992. évi I. és a 2000. évi CXLIH. törvény összevonása egy új törvénybe, vagy a 1992. évi törvénybe adaptálni a 2000. évi törvény megfelelő szabályait. A jogbiztonság és a jogfolytonosság megtartásával, figyelemmel az EU stabil jogrendszerére, célszerű lenne nem új törvénnyel, hanem a meglévő kiegészítésével kodifikálni, azaz a legszükségesebb gyakorlati és nemzetközi követelményeket a meglévő szabályokba adaptálni.

Az üzletrészprobléma rendezésén túl a legfontosabb kérdés a szövetkezet fogalmának, lényegének újraszabályozása mellett az Európai Szövetkezeti Társaságban már kimunkált szövetkezeti jogi intézmények adaptációja. Megfontolandó a szövetkezet alapítását már két tag részvételével lehetővé tenni. A szövetkezetek alapszabályára lehetne bízni annak meghatározását, a szövetkezet tagjai milyen arányban lehetnek természetes vagy jogi személyek, a felelősség korlátlan vagy korlátolt, és a jogi szabályozás ehhez képest tegye lehetővé a jogi személyiség nélküli szövetkezeti forma létrehozását.

Lényeges szabályozási kérdés a többes szavazás lehetővé tétele. A tagsági viszony feltételeként legalább egy részjegy jegyzésén túl a tagok több részjegyet is szerezhessenek, de egy tag az összesen jegyzett tőke 20%-ánál nagyobb vagyont ne szerezhessen, és az összes tag 10%-ánál nagyobb szavazati arányt egy tag se szerezhessen.

A hitelezői érdekek védelme, valamint a tagok információs jogainak továbbfejlesztése érdekében az Európai Szövetkezeti Társasághoz hasonló beszámolási, ellenőrzési követelményeket, mérlegkészítési előírásokat, közgyűléstartási kötelezettségeket kell előírni. Az rt.-hez hasonlóan a szövetke-

zeti felügyelő bizottság is alapszabálydöntéssel lehessen irányító jogkörrel felruházható.

A magyar szövetkezeti szabályozás továbbfejlesztésénél hiba volna a szövetkezeti formát szembeállítani a versenyszférával és elzárni a piaci haszon-szerzésre való törekvéstől. A francia, spanyol, olasz, valamint a német, angol modell szembeállítása csak terméketlen vitákat eredményezne. A nonprofit közhasznú cél nem lehet szövetkezet fogalmi kritériuma, nem lehet a szövetkezetet csak a tagok tevékenységének kiegészítésére szorítani, a magyar körülmények között a szövetkezet nem lehet diszkriminált egyesület, vagy diszkriminált társaság.

Irodalomjegyzék

- ENSZ-állásfoglalás: *A szövetkezetek helye, szerepe az új gazdasági és szociális irányzatok fényében.* Filipz László: *Mezőgazdasági szövetkezetek – fél évszázad tapasztalata* fogvyó reményekkel. *Szövetkezés*, 2000.
- Laczó Ferenc: A szövetkezeti tőke természete. *Szövetkezés*, 1995/I.
- Laczó Ferenc: Szövetkezetek átalakulásának irányai. *Szövetkezés*, XII/I.
- Münkner, Hans: *Szövetkezetfejlesztés stratégiája az elkövetkező évtizedre.*
- Pál József: *A szövetkezeti identitás alapjai.*
- Prugberger Tamás: A szövetkezeti alkotmányjogi szabályozási kérdései. *Szövetkezés*, 1995/II.
- Sárközy Tamás: *A privatizáció joga Magyarországon.* Bp., Uni6 Lap és Könyvkiadó, 1991.
- Süveges Márta: Az EK Tanács rendelettervezete az Eur6pai Szövetkezeti Társaságról. *Magyar jog*, 1994.
- Szabó G. Gábor: A szövetkezeti vertikális integráció lehetőségei. *Szövetkezés*, 2000.
- Thiry, Bernard: A szövetkezet és a szociális gazdaság az EU-ban. 1999/II.
- Vers József: A szövetkezet jogi minősítése. *Szövetkezés*, 2002. 1–2.
- Zs6hár András: *Az agrár- és szövetkezeti jog fejlődése.* JATE, 2001.

Az ingatlan-nyilvántartási jog fejlesztése

Visszatérés a telekkönyvhöz?

1995 körül jelentek meg azok az elgondolások, amelyek az ingatlan-nyilvántartás rendszerének újragondolását sürgették. Leegyszerűsítve, a telekkönyv vagy földhivatal vitát elsősorban nem az ingatlan-nyilvántartási rendszerben felmerült anomáliák (a hihetetlen mértékben megnövekedett ügyhátralék, az eljárások elhúzódása) indukálták. Sokkal inkább arról folyt a disputa, hogy az ingatlanok nyilvántartása a közigazgatás vagy a bíróságok feladata legyen-e.

A kérdés eldöntése meglehetősen fontos, mivel piacgazdálkodási körülmények között nem lényegtelen, hogy uniós csatlakozásunk során fel tudunk-e mutatni egy hatékony és gyors, a jogállamiság követelményeinek megfelelő, a jogbiztonságot a jelenleginél magasabb szinten garantáló ingatlan-nyilvántartási rendszert.

Az 1003/2003. (I. 25.) Korm. határozat a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter, valamint az igazságügy-miniszter feladatává tette egy közös előterjesztés készítését az ingatlan-nyilvántartás jelenlegi helyzetéről, valamint e tevékenység hatékonyságának növeléséről.

A kiélezett vitára jellemző, hogy a kormány elé kerülő előterjesztés során a két miniszter által készített változat teljesen ellentétes gondolatok jegyében készült.

A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium a jelenlegi helyzetet kívánja konzerválni azzal, hogy a feladat hatékony megoldásához további anyagi forrásokat vár a kormányzattól. Az Igazságügyi Minisztérium konzevens álláspontja az ügyben a telekkönyvi rendszer visszaállításának igénye.

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala szintén a bíróságokhoz rendelt telekkönyv visszaállítása mellett érvel azzal, hogy a nagyon praktikus kitéttel, hogy a telekkönyvi rendszer kialakítására csak akkor kerülhet sor, ha a jelenlegi hátralékot a földhivatalok feldolgozták.

A hivatalokból kiszűrődő háttérzajokból természetesen megállapítható az is, hogy jelen esetben nem csak a jogelvek ütközéséről van szó. A telekkönyv vagy földhivatal kérdésének eldöntése mögött – kimondva vagy kimondatlanul – jelentős presztízskérdések tornyosulnak, de nem elhanyagolhatók azok az egzisztenciális érdekek sem, amely állások megszűnésével, még inkább új státusok keletkezésével függenek össze.

Ahhoz, hogy megérthessük a kialakult helyzetet, röviden ismertetni kell az ingatlan-nyilvántartás magyarországi kialakulását és annak későbbi történetét.

Az osztrák igazságügy-miniszter 1855. december hó 15-én adta ki telekkönyvi rendeletét, amely a preambulum szerint kiható Magyar-, Horvát- és Tótországra, a szerb Vajdaságra és a Temesi bánságra, amellyel az új telekjegyzőkönyvek közzétételét s azoknak telekkönyvekképpeni vezetését tárgyaló szabályok bocsáttatnak ki.

Az 1862. évi Országbírói Értekezlet az Ideiglenes Törvénykezési Szabályokban a telekkönyvi rendtartást némi módosítással hatályában fenntartotta.

A telekkönyvi hatóságok a kezdeti időkben a királyi törvényszékek voltak, elnevezésük később – egészen 1973-ig – járásbíróság mint telekkönyvi hatóság volt.

Az ügyek intézését bírók, vagy önálló működési körrel felruházott titkárok és jegyzők végezték. A telekkönyvintézménye 1972. január 1-jéig tehát a bíróság részeként működött, míg jellemző módon egy kormányhatározat (2029/1971) a telekkönyv vezetésével kapcsolatos bírósági feladatokat a földhivatalokra ruházta át.

Ezt követően az 1972. évi 31. tvr. 1973. január 1-jétől bevezette az egységes földnyilvántartást, amelynek során a telekkönyvvezetést és az állami földnyilvántartást összevonta egy szervezetbe.

A telekkönyvi rendszer kiépítésével szinte egyidejűleg elkezdődött az ingatlankataszterek kialakítása Magyarországon, az 1875. évi VII. tc. vezette be az ún. földadókatasztert.

Hamarosan látni fogjuk, hogy a két intézmény a sok hasonlóság ellenére különböző tevékenységet takar, és céljaik is alapvetően különbözőek.

A telekkönyv bevezetésének alapvető célja a forgalom biztonságának garantálása volt a kialakuló polgári társadalom kezdetén, amikor az alapvető érdek a szabad földforgalom jogi biztosítékainak megteremtése, a zavartalan ingatlanforgalom jogi kereteinek biztosítása és nem utolsósorban a hitelezői érdekvédelem volt.

A már hivatkozott ingatlankataszter – bár nem vitásan ez is a földek nyilvántartását végzi – alapvetően más célból jött létre és más tevékenységet takar.

Az ingatlankataszter ugyanis alapvetően műszaki, illetőleg földmérési tevékenységet foglal magában. Létrehozásának indoka alapvetően a földek megadóztatásával kapcsolatos nyilvántartás elkészítése volt, és elsődleges feladata a földrézset térképi és írásos rögzítése. De feladata volt a művelési ág és földmínőség, az ún. kataszteri tiszta jövedelem (az aranykorona érték) megállapítása is.

Az 1960-as évektől az állami földnyilvántartás döntően a külterületi földekkel kapcsolatos statisztikai, közigazgatási, illetőleg a mezőgazdasági termeléssel összefüggő célokat szolgált. Az állami földnyilvántartás képezte a

nagyüzemi művelésre alkalmas területek kialakításának és az azokat érintő változások regisztrálásának, majd a szövetkezeti használatba került földek megváltásának az alapját.

A fentiekből tehát egyértelműen azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az állami földnyilvántartás döntően műszaki, illetőleg közigazgatási tevékenységnek minősült.

A két ingatlan-nyilvántartási rendszer, az állami földnyilvántartás és a telekkönyvi nyilvántartás összevonását 1972-ben azzal indokolták, hogy felesleges párhuzamosan a két ingatlankataszter működtetése. Kétségtől az egyik nyilvántartás sem volt teljes, mivel az állami földnyilvántartás nem tartalmazta az ingatlanhoz kapcsolódó egyes jogokat (például telki szolgálat, jelzálogjog, tartási jog stb.), a telekkönyvi nyilvántartásban pedig nem szerepeltek a közterületek, a tényleges művelési ágra és a földminőségre vonatkozó adatok. Bizonyos adatokat azonban a két nyilvántartás párhuzamosan regisztrált, mint például a tulajdonos, használó, kezelő, fekvés, helyrajzi szám. A két rendszer különállásából kézenfekvően adódott, hogy nagyarányú eltérés volt a két rendszer adatállománya között.

Az egységes ingatlan-nyilvántartás létrehozásának egyértelmű hozadéka volt az, hogy – s ezt a tényt a telekkönyv megszüntetését ellenzők sem tudják vitatni – a mintegy 9 esztendeig tartó szerkesztési folyamat végén sikerült a két nyilvántartási rendszer adatait egységesíteni. Nem elhanyagolható része a fenti folyamatnak, hogy ma már megfelelő térképek állnak az ingatlan-nyilvántartás rendelkezésére.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló jelenleg hatályos jogszabály az 1997. évi CXLI. törvény, amely 2000. január 1-jén lépett hatályba. Alapkonceptiója az volt, hogy meghatározta a gépi feldolgozás szabályait. A törvény változatlanul fenntartotta az egységes ingatlan-nyilvántartás rendszerét, ennek megfelelően az ingatlannal kapcsolatos adatok, jogok és tények nyilvántartása változatlanul egy szervezet, a földhivatal feladata. Továbbá fenntartotta az ún. reálfólium elvét, amelynek értelmében a nyilvántartás alapja nem az ingatlan tulajdonosa, hanem maga az ingatlan, s ugyancsak változatlanul hagyta a telekkönyvi jog klasszikus elveit, mint közhitelesség, nyilvánosság, okirati elv, bejegyzési elv, rangsor és kérelemhez kötöttség elve.

Az ingatlan-nyilvántartásra a törvény önálló közigazgatási eljárási szabályrendszert határoz meg, amelynek háttérjoga egyrészt az államigazgatási eljárás általános szabályai, másrészt – a jogorvoslat tekintetében – a polgári perrendtartás az irányadó.

Az ingatlan-nyilvántartás vezetése jelenleg az ingatlan fekvése szerint illetékes 115 kerületi földhivatal, illetőleg Budapest területén a Fővárosi Kerületek Földhivatala hatáskörébe tartozik. A körzeti földhivatalok feletti szakmai irányítást és felügyeletet a megyei földhivatalok, míg Budapesten a Fővárosi Földhivatal gyakorolja. A megyei és a fővárosi földhivatalok szakmai irányítá-

sát, felügyeletét és ellenőrzését a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium látja el. A megyei és körzeti földhivatalok összlétszáma 4823 fő, amelyből mintegy 1770 érdemi ügyintézésre jogosult köztisztviselő látja el az ingatlan-nyilvántartási feladatokat.

Az elsőfokú földhivatal döntése ellen a megyei (fővárosi) földhivatalhoz lehet fellebbezéssel fordulni. A megyei (fővárosi) földhivatal határozata a megyei (fővárosi) bíróság előtt jogorvoslattal támadható. Az Inytv. 60.§ (1) bekezdése alapján a megyei (fővárosi) bíróság a határozatot részben vagy egészben megváltoztathatja, azt hatályon kívül helyezheti, és a megyei földhivatalt új eljárásra utasíthatja, vagy a keresetet elutasíthatja.

A jelenlegi helyzet elemzése

Amikor az ingatlan-nyilvántartás jövőbeni szabályozását próbáljuk meghatározni, óhatatlan szólni kell az ügyforgalom alakulásáról.

Nem vitás módon a rendszerváltozást követően hihetetlen mértékben növekedett a földhivatalok ügyfelforgalma. Ennek okait elemezve a teljesség igénye nélkül megemlíthetjük a privatizációs folyamat beindulását, a kárpótlással kapcsolatos ügyek nagy számát, a gazdaság fellendülésével együtt járó építkezési kedvet, de akár az állami és önkormányzati lakások értékesítését is.

A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium által közzétett statisztikák szerint a földhivatalokhoz érkezett beadványok száma folyamatos emelkedést mutat.

A földhivatali apparátus a hatalmas tömegű beadvánnyal nem tudott megbirkózni, így fordulhatott elő, hogy 1997-ben a felgyült ügyhátralék megközelítette a kilencszázezret. Az ügyhátralék jelenleg 260 ezer körül van, amelynek mintegy fele a Fővárosi Kerületek Földhivatalánál vár elintézésre.

Ez a korábban soha nem látott ügyhátralék nyomasztóan hat az ingatlanforgalomra, irritálja a társadalmat, erősen korlátozza a forgalom biztonságát, és kétségessé teszi a törvényben garantált közhitelesség elvét.

Az FVM az utóbbi időben kétséget kizáróan jelentős erőfeszítéseket tett az ügyhátralék feldolgozása érdekében, azonban sokan tehetik fel azt a kérdést, hogyan juthattak el a földhivatalok az 1997-es állapothoz, hiszen az ügyhátralék jeleinek már évekkel azelőtt láthatónak kellett lennie. Ide kívánczik annak megjegyzése, hogy az 1972-ben megszüntetett telekkönyv – fennállásának 120 esztendeje alatt – soha nem került krízisállapotba, munkáját szinte naprakészen végezte. Az igazsághoz tartozik, hogy a jelenlegi ingatlanforgalom töredéke került a telekkönyvhöz, bár az is igaz, hogy a létszám is lényegesen kisebb volt, és nem állt rendelkezésre a jelenlegi információs technológia.

A földhivatalok körül kialakult feszült helyzetet tovább fokozza az ún. lakásmaffiaügyek elszaporodása. Kétségtelen tény, hogy ezen ügyek előzménye

általában magánokirat-hamisítás, kényszer, fenyegetés, megtévesztés, de az úgy minden esetben földhivatali bejegyző határozattal zárul. A földhivatali dolgozó nem érzékelheti, hogy a benyújtott okirat mögött milyen kriminális manipulációk történhettek, de naprakész nyilvántartás esetén ezeknek a lakásmaffiaügyleknek a száma minimálisra redukálható.

2003 nyarán tehát az ingatlan-nyilvántartás a fentiekben vázolt állapotában található. Az alapvető dilemmák viszont a következők:

1. Konzerválódik-e a jelenlegi egységes ingatlan-nyilvántartás, amelynek rendbetételéhez, hatékonyságának növeléséhez jelentős létszámbővítés, működési feltételek megfelelő biztosítása, és nem utolsósorban az informatikai eszközök amortizációjából fakadó költségek megteremtése szükséges?

Az ingatlan-nyilvántartás hatékonyságának növeléséről szóló kormányhatározat tervezetének A változata nagy vonalakban így rendelkezik.

2. Visszaállítja-e a kormány a több mint 100 éves hagyománnyal rendelkező, a bíróságok alá rendelt telekkönyvet?

Ez a B változat szövege, amely kiegészül azzal, hogy intézkedési tervet kell készíteni az átszervezés lebonyolításának megszervezéséről, és előterjesztést készíteni az átszervezés irányítását végző kormánybiztos feladatairól, hatásköréről, tevékenysége feltételeinek biztosításáról.

A döntés annál inkább sem lesz egyszerű, mert nehezen képzelhető el kompromisszumos megoldás. A döntés vagy az lehet, hogy fennmarad az 1972 óta fennálló status quo, vagy visszatérünk a klasszikus telekkönyvi rendszerhez.

A kérdés eldöntését csak nehezíti az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának álláspontja, amely szerint kész átvenni a telekkönyvi hivatalokat, de csak akkor, ha a jelenlegi hátralékot előtte feldolgozzák. Az OITH állásfoglalása a jelen körülmények között teljességgel érthető. A bíróságok is jelentős ügyhátralékkal küzdenek, és ilyen körülmények között átvenni egy közel 2000 fős apparátust, több százezres ügyhátralékkal, több mint vakmerőség.

A bírósági állásfoglalásból az a logikai következtetés is levonható, hogy a kormány megnyugtatóan döntést hozni csak akkor tud, ha az ügyhátralékot felszámolják. Nehezen képzelhető el, hogy a kormány úgy döntene a B változat mellett, hogy ehhez ne kapná meg a nagy hatalmú Országos Igazságszolgáltatási Tanács támogatását. Barátságtalan gesztusnak tűnne feladatokat átadni a bíróságokhoz úgy, hogy annak átvételét a bírói hatalom bizonyos feltételekhez köti. Persze az Országos Igazságszolgáltatási Tanács álláspontja is változhat, amennyiben a kormány megfelelő hozományt ad a menyasszonyhoz.

Ingatlan-nyilvántartás kontra telekkönyv

A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium az egységes ingatlan-nyilvántartás fenntartása mellett érvelve jelentős költségvetési forrásokat igényel mind létszám bővítésre, mind pedig a számítástechnikai park növelésére.

A jelenlegi rendszer fenntartása melletti legfőbb érvnek az tűnik, hogy 1973-ban sikerült megszüntetni az ingatlan-nyilvántartás párhuzamosságát, és a jelenlegi – az FVM szerint jól működő – szervezet megbolygatása komoly zavarokhoz vezetne.

Ennek az FVM-álláspontnak némileg ellentmondani látszik a felgyülemlett hátralék, amit láthatóan nehezen kezeltek éveken keresztül. A hátralék megszüntetése során a mindenkori földművelési kormányzat olyan megoldást alkalmazott, amelyről már korábban bebizonyosodott, hogy nem a legjobb stratégia. A módszer végig az volt, hogy döntően a fővárosban felhalmozódott hátralékot, illő díjazás fejében, a vidéki földhivatalok munkatársai dolgozták fel. Ezzel a megoldással végül is két legyet ütöttek egy csapással. Sikerült a vidéki földhivatalokat ellehetetleníteni és az akták százezreinek utaztatásával az ingatlan-nyilvántartás egyik legfontosabb elvét, a nyilvánosság elvét csapták arcul, hiszen az iratokba távollétükben meglehetősen bonyolult feladat volt betekinteni. Ennek a megoldásnak a legnagyobb hibája azonban az, hogy a leghektikusabban működő Fővárosi Kerületek Földhivatalánál alapvető munkaszervezési változások nem történtek.

A megoldás kísértetiesen hasonlít a másik nagy regiszter, a cégbíróságoknál alkalmazott módszerre. Amikor az 1990-es évek elején nagy mennyiségű hátralék gyűlt fel a Fővárosi Cégbíróságon – anélkül, hogy a helyzetet elemezték volna –, vidéki cégbíróságra szállították az aktákat, ahol némi készpénzért feldolgozták. Mivel a Fővárosi Cégbíróságon kialakult szervezetlenséget nem orvosolták, nem vizsgálták a bírák leterheltségét, 1997 közepére teljesen kaotikus állapot alakult ki. Bár ekkor is felmerült az akták vidékre küldésének lehetősége, szerencsére nem ezt a megoldást választották. A folyamatok átalakításával, teljesítményrendszer bevezetésével és a számítástechnikai lehetőségek kihasználásával mintegy fél év alatt hátralékmentessé vált a bíróság. Ami azonban ennél is fontosabb, az a tudatos folyamat- és munkaszervezés bevezetése volt, amelynek köszönhetően Fővárosi Cégbíróság ma is naprakész nyilvántartást vezet.

További érvként sorakoztatja fel az FVM azt, hogy az 1997. évi CXLI. törvény a nyilvántartásra vonatkozó anyagi és eljárási szabályokat egy joganyag keretében fogalmazza meg. A törvény változatlanul fenntartja a telekkönyvi jog összes alapelvét, a közhitelesség, a bejegyzési elv, a nyilvánosság elvét, az okirat és a rangsor elvét.

Álláspontjuk szerint – mivel a hatályos szabályozásban az összes klasszikus telekkönyvi alapelv tételelesen szerepel – nincs különösebb jelentősége an-

nak, hogy a regisztrálás államigazgatási eljárás keretében valósul meg, hivatkozva arra is, hogy az államigazgatási eljárás befejezését követően mindenki előtt ott áll még a bírói út igénybevételenek lehetősége.

Az FVM az egységes ingatlan-nyilvántartási rendszer egyetlen hiányosságát a felgyülemlett hátralékban látja. Ennek oka a hihetetlenül megemelkedett ügyiratmennyiség, létszámhiány és az informatikai eszközök amortizációja. Megoldásnak tartják a jelenlegi létszámon felül további kb. 200 köztisztviselő alkalmazását, amelynek költsége évi 500 millió forint költségvetési támogatást venne igénybe. A számítógépes park korszerűsítése évente 1,8 milliárd forint költségvetési többlettámogatást igényel. Ezen túlmenően az újonnan létesítendő státusokhoz kapcsolódó dologi kiadás egyszeri alkalommal 170 millió forint lenne.

Összefoglalva tehát a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium álláspontja szerint a hazai ingatlan-nyilvántartás hatékonnyá tétele tulajdonképpen azon múlik, hogy a költségvetés évente tud-e erre a célra mintegy 2,3 milliárd többlettámogatást biztosítani.

Ha a dolog valóban csak ezen múlna, biztatnám a kormányt a javaslat elfogadására, ha a többlettámogatás kifizetése után rövid határidővel egy hatékony, naprakész ingatlan-nyilvántartást kaphatnánk cserébe. A jelenlegi helyzet ugyanis már veszélyezteti a forgalom biztonságát. A társadalomnak pedig jogos igénye egy gyors, minden tekintetben megbízható ingatlanregiszter, és piacgazdasági körülmények között jogos is ez az elvárás az államtól.

A telekkönyv visszaállítása mellett állásfoglalók legfőbb indoka az Emberi Jogok Konvenciója 6. cikkének 1. pontjához kapcsolódik. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Római Szerződés – amelyhez Magyarország is csatlakozott – az alábbiak szerint rendelkezik:

„Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogai és kötelezettségei tárgyában.”

Nehéz azzal az állítással vitába szállni, hogy az ingatlan-nyilvántartásra is igaz az a megállapítás, ami a telekkönyvi jogra, miszerint az a polgári joghoz tartozik. A közhitelesség elvét és a bejegyzési elvet egyenesen a Ptk. mondja ki.

Ugyancsak nehéz lenne kimondani azt, hogy a jelenleg hatályban lévő ingatlan-nyilvántartási eljárás államigazgatási jogviszonyokat hoz létre. Ezzel ellentétben feladata a magánjogi jogviszonyok kialakítása, hiszen döntően polgári jogi aktusok regisztrálása történik. A regisztrálás állami aktusa az ingatlanra vonatkozó dologi jogok tekintetében konstitutív hatályú.

Az Igazságügyi Minisztérium álláspontja szerint az ingatlan-nyilvántartás sajátos magánjogi beágyazottsága miatt idegen a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium működésétől, ezért a telekkönyvi joggyakorlat szakmai irányítását vissza kell helyezni az igazságszolgáltatás keretébe. Az ingatlan-nyilvántartási eljárás működése során magánjogi viszonyokat alakít,

amelyekkel alanyi jogokat juttat érvényre. Lényeges eleme, hogy egyes jogokat maga a konstitutív bejegyzés hoz létre, így legtipikusabban az átruházáson alapuló tulajdonjogot. Ez a jogkeletkeztető aktus idegen az államigazgatási jog funkciójától, mivel a közigazgatási jog természeténél fogva nem a konstitutív hatály kiváltására van rendelve, hanem államigazgatási jogviszonyokat keletkeztet (építési engedélyt ad ki, szabálysértési bírságokat szab ki stb). Ilyen körülmények között idegen testként funkcionál a közigazgatási környezetben. Egyes álláspontok szerint a tipikusan államigazgatási feladatot képező kataszteri munkák végrehajtását is hátráltatja a közigazgatástól idegen telekkönyvi feladatok ellátása.

Az ingatlan-nyilvántartásnak az államigazgatási hierarchiában való beágyazódása – pontosan a fenn említett magánjogi szoros összefüggések miatt – problematikus. A közigazgatás ugyanis jellegénél fogva nem tudja garantálni azt a függetlenséget, amely a bírói hatalomból fakad.

Az ingatlan-nyilvántartást vezető körzeti földhivatalok a megyei (fővárosi) földhivatalnak, míg az utóbbiak a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumnak vannak alárendelve, a piramis csúcsán természetesen a kormány áll.

Az államigazgatási jog jellegéből adódóan, a hatalmi hierarchia különböző pontjain lévő szervek normatív vagy egyedi aktusokat bocsáthatnak ki az alattuk álló szint irányába. Ezzel szemben a telekkönyveket vezető bíróságok igazságszolgáltatási feladatokat látnak el, amelyek csak a törvényeknek vannak alávetve, s kizárt a közigazgatásban alkalmazott utasítási jog.

Az ingatlan-nyilvántartás bíróság alá rendelését döntően a fenti indokokra hivatkozva szorgalmazza a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának tanácselnöki értekezlete az alábbi állásfoglalásában:

„Megítélésünk szerint is az lenne a helyes, ha az ingatlan-nyilvántartás – évszázados nem felejtett nevét visszanyerve – telekkönyvként működne, még hozzá bírósági keretben, az igazságügyi szervezet által természeténél fogva igényelt törvényességi légkörben.”

Az egységes nyilvántartás bevezetése – egyes szerzők szerint – a műszaki, technikai szempontok előtérbe kerülését, míg a telekkönyvre sajátosan jellemző jogi szempontok visszaszorulását eredményezte.

A döntően műszaki dominanciájú földügyi igazgatásba – vélhetően politikai okokból – belekényszerített telekkönyvi feladatokkal láthatóan nem tudott mit kezdeni az államigazgatás.

Amíg a betétek szerkesztése és a térképek megrajzolása megtörtént – ezek jellemzően műszaki, technikai feladatok –, addig a döntően telekkönyvi munka háttérbe szorult. Így jutottunk el az 1997-es csúcshoz, ami kb. 900 ezer elintézetlen aktában jelentkezett, és ez majdnem a hazai ingatlan-nyilvántartás összeomlásához vezetett.

Az Igazságügyi Minisztérium elképzelése szerint egy német-osztrák mintán alapuló magyar jogrendszer tradícióival és a hazai intézményrendszerrel

összhangban álló nyilvántartási rendszert kell kiépíteni, amely zökkenők nélkül felhasználhatóvá teszi a jelenlegi informatikai rendszert. Ez lényegében a telekkönyvi rendszer visszaállítását jelentené, annak összes garanciájával a korszerű információs technológia felhasználása mellett. A rendszer fő előnye az, hogy az ingatlan tulajdonnal kapcsolatos érdemi jogosítványok a független bíróságokhoz kerülnének. Ennek megfelelően a tulajdonjog és az ehhez kapcsolódó részjogosítványok bejegyzéséről kizárólag a bíróság szervezetéhez tartozó telekkönyvek dönthetnének. Ezzel teljes mértékben elkülönülne a közigazgatás hatáskörébe tartozó kataszteri nyilvántartás és a bíróság által vezetett telekkönyv.

A fenti jogelv végrehajtását úgy képzelik, hogy a körzeti földhivatalok ingatlan-nyilvántartási részlegei – amelyek egyébként is különálló szervezeti egységek – átalakulnának telekkönyvi hivattallá. A hivatalt minden esetben bíró vezetné, bírák, bírósági titkárok, fogalmazók, telekkönyvi titkárok és ügyintézők végeznék az érdemi munkát. A bírósági szervezeti törvény alapján az egyes telekkönyvi hivatalokkal kapcsolatos igazgatási feladatokat az illetékes megyei (fővárosi) bíróság elnöke látná el, szakmai irányítását a megyei (fővárosi) polgári kollégiuma végeznék. Ennek a rendszernek további előnye az is, hogy vitás jogalkalmazási kérdésekben megfelelő támaszt nyújthatna a kollégium állásfoglalása illetőleg véleménye, jelentősebb ügyekben pedig a Legfelsőbb Bíróság jogegységi döntése.

A telekkönyvi rendszer bevezetésével egyidejűleg két nyilvántartó rendszer működne párhuzamosan, mintegy egymás tevékenységét kiegészítve. A jövőben a földhivatalok látnák el a kataszteri nyilvántartást, tevékenységük döntően műszaki, technikai feladatok elvégzését jelentené, ennek megfelelően földmérők, mezőgazdászok alkalmazásával. A másik nyilvántartás pedig a klasszikusan telekkönyvi bejegyzést végző hivatal lenne, bírósági irányítás mellett. Ezzel a megoldással elérhető, hogy kizárólag közigazgatási feladatokat, a hozzákapcsolt műszaki és mezőgazdasági tevékenységgel az erre rendelt földhivatal vagy kataszteri hivatal látná el az államigazgatási jog sajátos szabályainak alkalmazásával. A telekkönyv feladata lenne az ingatlanok forgalmával kapcsolatos jogok és tények bejegyzése, a dolog magánjogi jellegéből adódóan bírói kontroll alatt.

Viszonylag könnyen megoldhatónak tűnik az informatikai rendszerek kettéválasztása, illetőleg párhuzamos használata. Ezzel kapcsolatosan a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium egyik legfőbb aggodalma az, hogy a kialakult informatikai rendszer hatékonysága csökken, illetőleg az arra fordított energia kárba vész.

A földhivatalok informatikai adatbázisa, amely egyaránt tartalmazza a kataszteri adatokat és a telekkönyvre vonatkozó jogokat és tényeket, továbbra is felhasználható lesz, ha két nyilvántartás párhuzamos fenntartása mellett dönt a kormány. Az információs technológia jelenlegi állás mellett nem tűnik túl

bonyolult feladatnak, hogy minkét szervezet az egységes adatbázist használhassa. Az adatok lekérésének és áttöltésének műszaki megoldása az egyik rendszerből a másikba egyszerű ujjgyakorlat egy informatikus számára. Ezzel kapcsolatban csak egy technikai kérdést kell megoldani, annak technológiai megtiltását, hogy a két hivatal egymás adatállományát megváltoztassa.

A telekkönyvi rendszer visszaállítása esetén az ingatlan-nyilvántartás természetesen kikerülne a közigazgatási eljárás hatálya alól, és így az ingatlanokkal kapcsolatos jogok és tények bejegyzése során a Pp. nem peres eljárásokra vonatkozó szabályai szerint kellene eljárni. Ez a rendelkezés természetesen magával hozza annak lehetőségét, hogy az eljárások gyorsulhatnak, hiszen fogalmilag kizárt lesz a fellebbezés igénybevétele államigazgatási eljárás keretében. A perorvoslatok során tehát egy lépcső értelemszerűen kimarad, ami önmagában is az eljárások rövidülését jelenti. Az Igazságügyi Minisztérium elképzelése szerint a telekkönyvi végzések elleni fellebbezések elbírálását a megyei (fővárosi) bíróság háromtagú, hivatásos bírákból álló tanácsa végezné, amely határozat ellen már nem lenne további fellebbezési lehetőség.

Ami a kialakítandó telekkönyvi hivatalok fizikai elhelyezését illeti, az ezzel kapcsolatos gondok jóval kisebbek, mint azt néhányan dramatizálni próbálják. A telekkönyvi hivatalok visszaállítása esetén – amint rövidesen látni fogjuk – a földhivatalok személyi állományának döntő részét is át fogja venni a bíróság. A személyi állomány átvételéből pedig – számomra legalábbis – egyértelműen adódik a földhivatali irodák átvételének lehetősége is. Rögtön hozzá kell azonban tenni, hogy ez az evidencia a földhivatalok felett jelenleg felügyeletet gyakorló Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium számára nem ennyire kézenfekvő. Egy ilyen döntést követően hosszantartó egyezkedésre kell felkészülni az FVM és az Országos Igazságszolgáltatási Hivatal munkatársainak.

Végül, de nem utolsósorban foglalkozni kell személyügyi kérdésekkel is, amely talán az egész koncepció legneuralgikusabb pontja lehet.

A telekkönyv bevezetésével egyidejűleg kell gondoskodni az új hivatal személyi állományának felállításáról, mégpedig úgy, hogy az átállás zökkenőmentesen történjék meg. Kézenfekvőnek és egyértelműnek tűnik az a megoldás, hogy a földhivatalok állományát teljes egészében vegye át az igazságszolgáltatás. A helyzet megoldása azonban korántsem ilyen egyszerű. A telekkönyvi koncepció szerint ugyanis a telekkönyvi hivatal élén csak bíró állhat. Biztosra vehető, hogy az ország 116 kerületi földhivatal-vezetője esetében legfeljebb kettő-három rendelkezik a bíróvá válás szigorú feltételeivel. Ez a körülmény önmagában több mint 100 személy esetében jelent egzisztenciális, szociális terhet.

Nem sokkal kedvezőbb a helyzet a földhivataloknál alkalmazásban álló érdemi ügyintézők esetében, akik valamennyien köztisztviselők, így rájuk a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) az irányadó.

A majdani telekkönyvben foglalkoztatott bírósági ügyintézők igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban kell hogy álljanak.

Sajnálatos módon a közszolgálati jogviszonyból az „átjárást” az igazságügyi alkalmazotti szolgálati jogviszonyba a Ktv. nem teszi lehetővé.

A jelenlegi földhivatali ügyintézői feladatot ellátóknak, a jelenlegi jogi szabályozás mellett csak úgy van lehetősége a telekkönyvi hivatalban igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyt létesíteni, ha előzőleg közszolgálati jogviszonyuk felmentéssel megszűnik.

Természetesen a Ktv. szerint nincs akadálya a közszolgálati jogviszony felmentéssel való megszüntetésének, ha megszűnt a szervnek azon tevékenysége, amelyben a köztisztviselőt foglalkoztatták. Ha tehát olyan döntés születik, hogy a jövőben a földhivatalok tevékenységét a telekkönyvek veszik át, törvényes lehetőség nyílik a földhivataloknál alkalmazott köztisztviselők szolgálati viszonyának megszüntetésére.

A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium számítása szerint a földhivatali dolgozók közszolgálati jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetése esetén a felmentési időre eső munkabér és a végkielégítés kb. 1,3 milliárd forint egyszeri többletkiadást jelentene a költségvetésnek.

Elméletileg lehetőség lenne egy átmeneti törvényi szabályozásra, amely erre az esetre biztosítaná az „átjárást” a közszolgálati jogviszonyból az igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyba, amellyel jelentős többletkiadás takarítható meg.

A földhivatal kontra telekkönyv elemzésből egyre erőteljesebben bontakozik ki az a megállapítás, hogy a kérdés eldöntése egyre inkább nem jogelméleti, jogbiztonsági, hanem finansziális kérdéssé degradálódik. Ilyen esetekben szokott elhangzani a magyarázkodás: „a jogállam pénzbe kerül”.

A kodifikátorok egy új jogintézmény bevezetése előtt – főleg ha tanácsstalnok és nincs további érvük – előszeretettel vizsgálják más országok hasonló intézményeit. Természetesen ez esetben sem történt másként. A telekkönyv mellett és ellene számos külhoni példát sorakoztattak fel, ezzel mintegy erősíteni igyekeztek saját és gyengíteni a másik oldal argumentumait. A teljesség igénye nélkül magam is bemutatnék néhány példát a külföldi megoldások közül.

Az ingatlanokra vonatkozó jogviszonyok regisztrálása során különbséget lehet tenni a konstitutív hatályú nyilvántartások között, amely során állami aktus idézi elő az átruházást.

A privát rendszerek alkalmazása esetén hiányzik az állami jóváhagyó aktus, az ingatlanokra vonatkozó tulajdonjog-átruházás az ingatlan átadásával, az átruházásról szóló okirat átadásával, vagy magával a szerződéskötéssel jön. A regisztrációnak ilyen rendszerek esetén csupán deklarációs feladata van. Ilyen ún. transzkripcióis regisztereket alkalmaz a spanyol, a francia és az angol-amerikai jogrendszer.

Mivel ilyen jellegű megoldás bevezetésére senki nem gondolt, a privát rendszerek taglalásáról ennyi elégségesnek mutatkozik.

Magyarország évszázadokon keresztül a német-osztrák jog uralma alatt állt, így teljesen egyértelmű, hogy a telekkönyv jogintézményének 1855-ös bevezetése, majd annak 120 éves működése mélyen beágyazódott a magyar jogtudatba. A telekkönyv ismételt felállítását szorgalmazók előszeretettel hivatkoznak az osztrák példára mint a kifogástalanul és a legszélesebb jogbiztonság (bíróság alá rendeltség) mellett működő regisztrációs rendszerre. A telekkönyv visszaállításának egyik fontos érve annak 150 éves zavartalan működése az osztrák jogrendszerben.

Nem ilyen egységes a kép az ún. reformállamok (volt szocialista országok) esetében. Valamennyi ún. reformállam eredetileg a közép-európai modellt követte, ami azt jelentette, hogy az ingatlanok nyilvántartását a bíróság mellett működő telekkönyv végezte. A Cseh és a Szlovák Köztársaságban, a volt Jugoszláviában az ingatlanok nyilvántartása közigazgatási hatáskörbe került, így a klasszikus értelemben vett telekkönyvről nem beszélhetünk. Szlovénia és Horvátország az osztrák mintára működő telekkönyvi rendszert alkalmazza.

Amint várható volt, a külföldi regisztrációs rendszerek ismertetése komolyabb segítséget nem nyújt a kérdés eldöntéséhez. Az egyes országok jogrendszere, történelmi hagyományai mások és mások, az ott alkalmazott megoldások mechanikus lemásolása nem igazán elegáns megoldás.

A tanulmány befejeztével természetesen a szerzőnek is színt kell vallania, hogy a fent vázolt két jogintézmény közül melyiket tartja alkalmasabbnak az ingatlanok nyilvántartásra.

A kérdés eldöntése során szabadjon egy analógiára hivatkozni az ügyben. A gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény kodifikálása során felvetődött annak a kérdése, hogy a cégek regisztrálása milyen fórum előtt történjen. Az európai jogalkalmazásban erre többféle megoldás létezik. A német jogrendszerekben a cégregisztráció a bíróságokon történik, az olasz jogalkotás ezt a feladatot a gazdasági kamarákra bízta, míg a holland megoldás a közigazgatási regisztráció mellett döntött.

Mivel az ingatlanok nyilvántartásával kapcsolatos jogok és tények keletkezése egyértelműen a magánjog szférájába tartozik és így idegen a közigazgatási jogtól, a válaszom csak a *telekkönyv* lehet. A bírói hatalomból fakadó jogositványok biztosíthatják csak a független és szakszzerű ingatlan-nyilvántartást.

Szerencsétlen dolognak tartanám, ha a kormány – költségvetési okok szem előtt tartása miatt – a rövid távon vélhetőleg olcsóbbnak tűnő földhivatalok talpra állítása mellett döntene.

Az elektronikus kereskedelem jogának fejlődése

Az Európai Bizottság Sajtó- és Kommunikációs Főigazgatósága 2002 októberében tájékoztatót adott ki *Úton a tudásalapú Európa felé – az Európai Unió és az információs társadalom* címmel.¹ Kiindulópontja tömör helyzetértékelés: „Az internet megváltoztatja a világot, amelyben élünk. E változás nem kevésbé meghatározó, mint a 18. és 19. század ipari forradalma. Az utóbbi két évtizedben az információs technológiák és az internet átalakították a társaságok üzletvitelének módját, azt, ahogyan az egyetemi hallgatók tanulnak, ahogy a tudósok kutatásaikat végzik s azokat a módozatokat, ahogy a kormányok szolgáltatásokat nyújtanak polgáraik számára. A digitális technológiák a gazdasági növekedés és versenyképesség erőteljes motorjának bizonyultak. A kilencvenes években az Egyesült Államok üzleti vállalkozásai és fogyasztói gyorsan élni tudtak a 'digitális forradalom' nyújtotta lehetőségekkel – ennek eredményeképp az amerikai business fokozottabban versenyképes lett, s az USA gazdasága figyelemre méltó és korábban példátlan növekedés előnyeit élvezhette. A 2000 márciusában megrendezett lisszaboni csúcson Európa állam- és kormányfői felismerték, hogy Európa gazdaságának is sokkal jobban digitalizálnia kell – s csakugyan, új célt állítottak az Európai Unió elé: azt, hogy 2010-re a világ legversenyképesebb, tudásalapú társadalmává váljon.² Az Európai Unió e cél elérésében felmutatható sikere segíteni fog abban, hogy polgárai életminőségét, dolgozói munkakörülményeit, ipara és szolgáltatásai általános versenyképességét meghatározza”.³

A tájékoztató tömör összefoglalását adja mindazoknak a törekvéseknek és eredményeknek, amelyek – elsődlegesen az Elektronikus Európa-kezdeményezés és akcióterv⁴ révén és nyomán – az információs társadalomba való európai átmenet elősegítését célozták, de azt a jövőt is látni engedi, mely a már meghirdetett kezdeményezések hatására várhatóan kialakul. Olyan társadalmi program képét körvonalazza, mely a részvételen és bekapcsolódáson (minden európai polgár, szervezet és vállalkozás bekapcsolódásán), a kulturális, nyelvi és társadalmi sokszínűség megőrzésére törekvő „európai szociális modellen”, az „emberekbe, az emberi tudásba” való beruházásokon, az európai piacok és a szolgáltatásnyújtás teljes szabadságán alapul⁵ – s épp átfogó reformjellegéből adódóan új horizontokat nyit az európai és nemzeti jogok fejlődése számára is.

Tudásalapú gazdaság – a paradigma europaizálása

A végrehajtásának harmadik évében járó elektronikus Európa-kezdeményezés valódi jelentőségét könnyű félreérteni, s még könnyebb alá- vagy túlbecsülni. Félreértjük, s alighanem alábecsüljük, ha úgy tekintünk rá, mint pusztán az Európai Unió információs társadalmi politikáinak egy újabb szakaszára. Ennél lényegesen több: a globalizáció világversenyében Európa felzárkóztatását segítő, s – hosszabb távon – vezető pozícióra törekvő szándékát tükröző programcsomag része, amely céljait elsősorban egy minőségileg változott gazdasági környezet kialakításával minden polgára javára kívánja megvalósítani. Könnyen túlbecsülhetjük azonban jelentőségét, ha pusztán az unió kezdeményezéseinek, a közösség intézkedéseinek eredményeként várjuk mindezeket a kedvező hatásokat. „Az eEuropE-sikere nemcsak az európai intézményeken múlik, de unió-szerte a nemzeti kormányokon, regionális, helyi önkormányzatokon, az üzleti vállalkozásokon, az iskolákon, a kórházakon is... Valójában Öntől függ – az európai polgártól. Az Elektronikus Európa az Ön számára került megalkotásra – Önön múlik, hogy a lehető legteljesebb mértékben élni tudjon előnyeivel, s működőképpessé tudja tenni azt saját maga számára”⁶ – fogalmaz az idézett összefoglaló.

Az eEurope-akcióterv – s az annak végrehajtását segítő további (eEurope 2002,⁷ eEurope 2005⁸) kezdeményezések – mindenekelőtt tudatos gazdasági programként foghatók fel, amely azonban – az infokommunikációs eszközök nyújtotta lehetőségeket felismerve és azokra tudatosan építve – céljait a társadalom egészét érintő, mélyreható változások révén érheti csak el. A változásokat nem az Európai Unió kezdeményezte: azok először az utóbbi évtizedek technológiai fejlődésének a gazdasági életben való visszatükröződéseként, a piac, a gazdaság átalakulását kiváltó tényezők formájában jelentkeztek.

E hatások először mikroökonómiai szinten jelentek meg: az infokommunikációs technológiák (mindenekelőtt az internet) gazdasági folyamatokba való beépülése olyan változásokat eredményeztek, mint a „pozitív hálózati effektusok” (a hálózatokon keresztüli többletértékesítési lehetőségek nem eredményezik a neoklasszikus piaci modell szerint várható kereslet-visszaesést) és az azok által generált növekedési körforgás (minden egyes új felhasználó csatlakozása a hálózat egész értékéhez jelent többlet-hozzájárulást), a „First Copy Costs”, valamely termék első darabjának előállítására fordítandó költségek lényegesen gyorsabb megtérülése és a tranzakciós költségek drasztikus csökkenése.⁹ Az új, látványos sikereket elért „internetgazdaság”, vagy „hálózati gazdaság” (Network Economy) sajátos törvényszerűségeinek tanulmányozására kialakul az „internet-gazdaságtan”, amely – Zerdick és munkatársai szerint – „olyan a működési mechanizmusokat ír le és jellemez, melyek azokat a piacokat jellemezik, ahol hálózati effektusok lépnek fel. Ahol ilyen effektusok jelennek meg, a hagyományos mikroökonómia klasszikus piaci szabályai többé nem érvényesülnek.”¹⁰

A jelenség makroökonómiai szinten elsősorban mint az USA-ban a kilencvenes években végbement „sikertörténet” került a vizsgálódások középpontjába.¹¹ Az 1990–2000 közötti éveket a GDP folyamatos emelkedése (3,0–5,2), az inflációs ráta lassú növekedése, a munkanélküliek számának csökkenése jellemezte. Mi tette ezt lehetővé? Mindenekelőtt a termelékenységek növekedése, a termelési költségek csökkenése – amely viszont az új technológiákba való jelentős innovatív beruházásokra, valamint az USA gazdasági szabályozórendszerének gyors alkalmazkodókészséget lehetővé tevő sajátosságaira (a szolgáltatások piacán a dereguláció és a liberalizáció magas szintje, az amerikai munkaerőpiac nagyfokú rugalmassága, visszafogott adó- és költségvetési politika, az államháztartás konszolidációja, a FED kamatpolitikája) volt visszavezethető. A piaci igények és lehetőségek az azokat kedvezően kiszolgálni képes gazdaságpolitika, kormányzati politika és szabályozórendszer találkoztak – és összegződtek. Mindenképp több azonban annál, amit a technológia és a pénzügyi piacok, az innováció és a kockázatvállalás fúziójából adódóan kialakult „felületi” internetgazdaság, az addig folyamatosan dagadó, de a várakozásoknak megfelelően 2001-ben végül kipukkadt „dotcom-buborék” jelenthetett.¹²

Az új jelenség politikai megragadására – közvetlenül a közgazdaságtudomány felől érkezve – a kilencvenes évek derekán jelenik meg a „tudásalapú gazdaság” kifejezés: 1996-ban tette közzé az OECD azt a jelentését,¹³ amely a gazdaságilag legfejlettebb országok az elmúlt évtizedben elért eredményeire koncentrálna tartalmilag kibontotta, s a nemzetközi politikai párbeszédbe bevitte azt. „A ‘tudásalapú gazdaság’ kifejezés a tudás és technológia a gazdasági növekedésben betöltött szerepének teljesebb körű felismeréséből ered. A tudás, mint az emberi lényekben megtestesülő ‘humán tőke’ és a technológia mindig is központi eleme volt a gazdasági fejlődésnek, de csak a legutóbbi években ismerték fel viszonylagos fontosságát, s azt, hogy e fontosság növekvőben van. Az OECD gazdaságai ma már sokkal inkább függenek a tudás termelésétől, elosztásától és felhasználásától, mint korábban bármikor. A gazdasági teljesítmény és a foglalkoztatás leggyorsabban olyan, magas technológiájú ipari ágazatokban fejlődik, mint a számítógépek, elektronika és a repülőgépek gyártása. Az elmúlt évtizedben a high-tech ipar az OECD-országok termelésében és exportjában megjelenő hányada több mint kétszeresére nőtt, s elérte a 20–25%-ot. Még gyorsabb a növekedés olyan tudásközpontú szolgáltatási szektorokban mint az oktatás, a kommunikáció és tájékoztatás. Becslések szerint valójában a nagyobb OECD-gazdaságok bruttó nemzeti össztermékének több mint 50%-a már tudásalapú.”¹⁴

A tanulmány mind gazdaságelméleti és társadalmi, mind gyakorlati szempontokból a kérdéskör komplex megvilágítására törekszik: arra, hogy feltárja az alapvető összefüggéseket a technológiai változások és a gazdasági növekedés, a tanulás, a tudáshálózatok, a tudás és a foglalkoztatás alakulása, a gazda-

ság termelékenységre gyakorolt hatása s a nemzeti politikák fejlődése között, általános áttekintését adja a tudomány a tudásalapú gazdaságban betöltött szerepének, vázolja a mérhetőség és összehasonlíthatóság feltételrendszerét, de követelményeket, irányelveket is megfogalmaz. Figyelemre méltó, ahogy a kormányzati szerepvállalás helyét, módozatait a változó viszonyok között definiálja: ezek körében talán leglényegesebbekként a szervezeti változások elősegítését, a kutatás-fejlesztés támogatását, az oktatás korszerűsítését jelöli meg.¹⁵

A dokumentum célja a figyelemfelkeltés, s a cselekvés irányvonalának meghatározása volt, de alapvetően az egyes országokat, kormányzatokat szólította meg. Maga a kezdeményezés (az OECD „növekedési projektje”) a következő években további elemekkel és szempontokkal (foglalkoztatási, oktatásügyi, kereskedelmi kérdések) gazdagodott, de nem lépett ki ebből az akcióhorizontból. Az egyes országok reakciókészsége, s ennek megfelelően eredményei is igen eltérően alakultak. „Vannak országok, melyeknek jól sikerült valami, más országok pedig tanulhatnak tőlük. Fontos annak megértése, hogy a politika szerepe mi is volt egy-egy ország sikerében, s hogy e politika milyen mértékben vihető át más országokra” – keresi a kulcsot az eltelt időszak relatív sikertelenségéhez egy négy évvel később az értékelés igényével született dokumentum,¹⁶ amely a továbblépés irányát az országok közötti „politikai interdependenciák” erősítésében, a nemzeti makroökonómiai és szerkezeti politikák közötti átmenetek jó megtalálásában, a vállalkozási szektor „helyzetbe hozásában”, a „tudástőke” emberi erőforrás-tőkévé való formálásában, leginkább azonban a kihívásoknak megfelelő gazdasági és társadalmi politikák elfogadásában és végrehajtásában látta.

A versenyképességét megőrizni kívánó, jövőjét biztosítani kívánó Európának tehát erre az „új gazdaságnak”, „hálózati gazdaságnak” vagy „e-gazdaságnak” is nevezett jelenségre kell választ adnia – az amerikaitól és a délkelet-ázsiai „sikerországoktól” (Dél-Korea, Szingapúr, Malajzia) gyökeresen más körülmények (az egységes „nemzeti piac” helyett a sok szempontból még mindig diszfunkcionálisan működő belső piac, az egységes nyelvi és kulturális háttér helyett a sokszínűség, az egységes nemzeti jog helyett a tagállamok egymás mellett élő, eltérő, s csak részben harmonizált jogai stb.). A válasz egy regionális nemzetközi szervezet számára csak egyféle lehetett: az OECD által is kulcsfontosságúnak tekintett „interdependencia”-tényező maximális kihasználása, a 2004-ben csatlakozó új tagállamok polgáraival együtt már több mint háromszázötvenmillió fogyasztót kiszolgáló belső piac működőképességének javításához elengedhetetlen politikák gyors megalkotása és következetes végrehajtásuk haladéktalan elkezdése¹⁷ – a tudásalapú gazdaság paradigmájának „europaizálása”. Az eEuropE-kezdeményezés ezt kívánta szolgálni. Nem új intézmények vagy joganyag létrehozására törekedett: célja alapvetően az volt,

hogy „a számos más összefüggésben már folyamatban lévő politikai akciókat összehangolja és azokba közös célt vigyen”.¹⁸

Mindez azonban csak egy részét képezi az unió 2000-ben meghirdetett, Európa „társadalmi és gazdasági megújulását célul tűző reformfolyamatának, a változások számára keretet, az egyes intézkedések között összhangot biztosító, folyamatosan megújuló »lisszaboni stratégiának«”. Sem az információs társadalmat érintő kezdeményezések jelentősége, sem mozgatórugói nem érthetők meg elszigetelten: azok igazi hordereje, jövőbeni irányai, a közösségi és nemzeti jogokra gyakorolt hatásai is csak az összefüggések komplex rendszerének horizontján elhelyezve fedhetők fel valójában.

A változások szükségszerűen tükröződnek vissza az európai jog (ami *Häberle* szavaival „kétezer év alatt vált azzá, ami: kultúrává”¹⁹) s az egyes nemzeti jogok alakulásában, s a jövő fejlődési tendenciáiban. Mindeme törekvések mögött egy, az Európai Közösséget alapító szerződésből²⁰ adódó kötelezettség teljesítésének igénye áll: a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés, a foglalkoztatottság, a versenyképesség és tagállami szolidaritás magas fokának elősegítése.

A „lisszaboni folyamat” és alapvető célkitűzései

A 2000. március 23-án és 24-én Lisszabonban megrendezett különleges Európai Tanácsülés előkészítése részeként az Európai Bizottság 2000 februárjában tájékoztató anyagot tett közzé,²¹ amelynek alapvető célja az elfogadásra ajánlott intézkedési csomag háttérének és fő elemeinek bemutatása volt. „Az utóbbi évtizedben az Európai Unió nagy lépéseket tett a belső piac, a gazdasági és monetáris unió irányában, az euró időben történő elindításával. Ezt az 1992-es belső piaci program végrehajtása tette lehetővé, amely szilárd pénz- és pénzügyi politikát, s megfelelő bérfejlesztési politikát alapozott meg. Mindez gazdasági konvergenciához és makroökonómiai stabilitáshoz vezetett. Ennek eredményeként a makroökonómiai kilátások ma kedvezőnek mondhatók. 2000-re és 2001-re 3%-os növekedés prognosztizálható, az új munkahelyek száma várhatóan 1% fölött marad – ez évente másfélmillió új munkalehetőséget jelent. Az Európai Unió fizetési mérlege egészséges maradt, és az euró – mindössze egy évvel bevezetése után – a nemzetközi kötvénypiacok több mint 40%-át sikerrel vette be. Az európai inflációt elfojtották, a nyilvános szektor deficitje figyelemre méltó módon csökkent, a kamatlábak alacsonyak lettek, s kormányzati adósságok a GDP-hez viszonyított aránya lefelé irányuló tendenciát mutat. Röviden, az EU olyan gazdaságpolitikai keretekkel rendelkezik, amelyek kezdik meghozni eredményeiket. Am ma az EU – mint minden más régió – a globalizáció és az új, tudásalapú gazdaság vezérelte paradigmaváltással kell hogy szembenézzon. Ez az élet minden területét érinti, s Európa gaz-

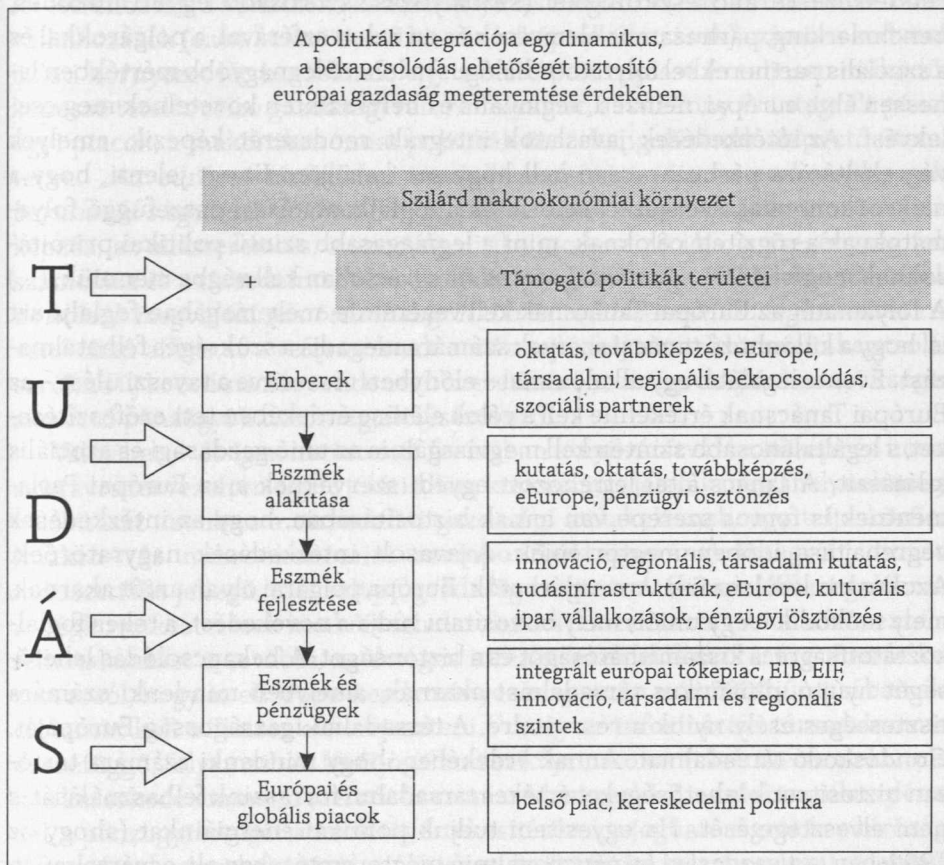
daságának, társadalmának radikális átalakítását követeli meg. Az uniónak – ahhoz, hogy értékeinek és társadalmi koncepciójának megfeleljen – alkalmazkodnia kell e változáshoz. Hogy az új, tudásalapú gazdaságból előnyt húzhasunk, politikáinknak új irányokat kell adnunk: a jelenlegi gazdasági helyzet – amely generációink számára a legjobbnak mondható – ehhez egyedülálló lehetőséget ígér.”²²

Az EU előtt álló fő kihívásokként a Bizottság a foglalkoztatás terén az európai munkaerőpiac 10%-át kitevő, a 15 millió embert érintő munkanélküliség felszámolását, a képességek terén az infokommunikációs igényű munkahelyek betöltéséhez szükséges szakismeretek elsajátításának igényét, szociális téren a munkanélküliségből, szegénységből és a társadalmi kizártságból adódó hátrányok és költségek felszámolását, az európai gazdasággal szemben nagyobb dinamizmus megteremtésének követelményét s a tudás gazdaságba való átlépést jelölte meg. E követelmények mutatnak a továbblépés útja felé is, amit „a fenntartható gazdasági fejlődés, a teljes foglalkoztatás és a társadalmi összetartó erő” jegyében kell meghatározni. A legáltalánosabb, legfelső szintű politikai célok: a bekapcsolódás lehetőségét biztosító, dinamikus, tudásalapú gazdaság létrehozása, a felgyorsított, fenntartható gazdasági növekedés megteremtése, a gazdaság- és szociálpolitika terén a teljes foglalkoztatottság helyreállítása, a munkanélküliségnek „a legjobb teljesítményt elért országok” szintjére való csökkentése és a szociális védelmi rendszer modernizációja. A gazdaságpolitikai célok valóra váltásának közvetlen eszközei pedig a tudásalapú gazdaságot előkészítő gazdasági reform, s – az emberekbe való befektetések révén – az európai szociális modell erősítése.”²³

Mindezek elérése érdekében a Bizottság úgy vélte, Európának hat fő, elsőbbséggel bíró területre kell erőfeszítéseit összpontosítania: az „Elektronikus Európa” (digitális felzárkóztatás és esélyteremtés), a belső piac (azoknak a szektoroknak feljavítása, amelyek jelenleg lehetőségeikhez képes még alulteljesítenek; eszközei a közbeszerzésekbe való bekapcsolódás, a jogi eljárási költségek csökkentése, a határokon átnyúló kereskedelem előtti akadályok elbontása, az energiaipar és a légi közlekedés liberalizációja), 2005-ig a „teljesen integrált” európai pénzügyi piacok kialakítása, a „vállalkozói Európa” dinamikus, az új cégek alapításához kedvező feltételeket nyújtó üzleti környezetének megteremtése, s egy, az innovációt segíteni tudó „valódi európai kutatási terület” lettek. A reformprogramnak magának pedig az unión belül kell elkezdődnie: felül kell vizsgálni a közösség pénzügyi eszközeit, s biztosítani kell – központi bankokat is ideértve – azoknak a tudásalapú gazdaság előkészítésében játszott szerepével legteljesebb módon összeegyeztethető felhasználását.

A reformfolyamat maga tehát alapvető rendező elvekhez kötődött: valóra váltását célzó egyes programoknak (különösen az eEurope kezdeményezésének) pedig egyidejűleg több célt is ki kellett tudni szolgálnia. Más, konkrétan meghatározott célokba „elektronikus követelmények” épültek be: így hátrá-

A 2000-ben meghirdetett európai gazdasági és társadalmi reformfolyamat összetevői²⁴



nyos helyzetben lévő vállalkozások számára a közbeszerzések lehetőségének megnyitása körében a kormányzati közbeszerzési eljárások elektronikus úton való lebonyolítása, a jogi költségek csökkentése körében a szellemi tulajdon védelmét kedvezőbb feltételek mellett biztosítani tudó megoldások (mint a közösségi szabvány) kimunkálása, a szolgáltatások határokon átnyúló kereskedelme előtt tornyosuló akadályok elbontása körében az e-commerce számára kedvező környezet kialakítása,²⁵ az új vállalkozások piacra segítésének körében a cégalapítási folyamatok és a cégbejegyzési eljárások egyszerűsítése, elektronikus úton való lehetővé tétele,²⁶ az emberekbe való befektetés körében az oktatás és képzés elektronikus úton való lehetőségeinek kimunkálása, az élethosszig való tanulás feltételrendszerének megteremtése stb.²⁷ Mindez egy, az európai joganyag egyszerűsítésével és az üzleti szféra számára átlátha-

több feltételrendszer kialakításával kapcsolatos törekvés kinyilvánításával kapcsolódott össze²⁸ – egy általános reformkoncepció keretében.

„Az Európai Bizottság úgy véli, hogy a vázolt intézkedések – ahhoz, hogy a rendelkezésre álló eszközökkel (szabályozás, szorosabb együttműködés, benchmarking, párhuzamos elemzések és az üzleti szférával, a polgárokkal és a szociális partnerekkel folytatott dialógus) a lehető legnagyobb mértékben lehessen élni, európai, nemzeti, regionális és helyi szinten követelnek meg cselekvést. Az intézkedések javaslatok integrált rendszerét képezik, amelyek végrehajtására párhuzamosan kell hogy sor kerüljön. Ez azt jelenti, hogy a makroökonómiai, szerkezeti reform és a foglalkoztatással összefüggő folyamatoknak a rögzített céloknak, mint a legmagasabb szintű politikai prioritásoknak megfelelően, egymással szoros integrációban kell végbe menniük. (...) A folyamatot az Európai Tanácsnak kell vezérelnie, mely magában foglalja azt is, hogy a különböző tanácsi szervek számára megadja a szükséges felhatalmazást. Évente legalább egy alkalommal – előnyben részesítve a tavaszi ülést – az Európai Tanácsnak értékelnie kell a célok elérése érdekében tett erőfeszítéseket, s legáltalánosabb szinten kell megvizsgálnia az unió gazdasági és szociális kilátásait. A Tanács által létrehozott egyedi szerveknek s az Európai Parlamentnek is fontos szerepe van annak biztosításában, hogy az intézkedések végrehajtása időben megtörténjék. A javasolt intézkedések nagyratörőek. Azoknak is kell lenniük. Am – elérhető. Európa polgárai olyan uniót akarnak, mely működik – egy uniót, mely biztosítani tudja a növekedést, a teljes foglalkoztatottságot, a kiszámíthatóságot és a biztonságot. A bekapcsolódás lehetőségét nyújtó, dinamikus társadalmat akarnak, amelyben mindenki számára tisztességes esély nyílik a részvételre. A társadalmi igazságosság Európáját. Gondoskodó társadalmat. Annak érdekében, hogy mindenki számára tartósan biztosítsunk lehetőségeket értékes társadalmi forrásaink felhasználását, s nem elvesztegetését. Ha egyesíteni tudjuk politikai energiáinkat (ahogy az 1992-ben, s a gazdasági és pénzügyi unió megteremtésekor oly egyértelműen történt) a tervezett intézkedések megvalósulhatnak – s együtt azokkal Európa újjászületése is”²⁹ – zárul a dokumentum, amely az előkészítő anyagokat tartalmazó csomag³⁰ részeként, s mintegy az azokban foglaltak politikai összegzéseként Lisszabonban a Tanács elé került, s amelyek nyomán végül megállapodás született az „unió új stratégiai céljáról”, a tudásgazdaságba való átmenet elősegítéséről. A találkozó végkövetkeztetései³¹ alapvetően négy fő kört érintettek (foglalkoztatás, gazdasági reform, szociális kohézió, közös európai biztonság- és védelempolitika, Nyugat-Balkán, Oroszország), ezek közül fontos-ság szempontjából kétségkívül az új gazdaság- és társadalompolitika meghirdetése bír a legnagyobb jelentőséggel.

A „Stratégiai célok meghatározása a következő évtizedre” címet viselő első alfejezet azonosítja a kihívást, feltárja az Unió erősségeit és gyengeségeit, s megjelöli az előre vezető út fő politikai célkitűzését. „Az átmenet előkészítése

egy versenyképes, dinamikus és tudásalapú gazdaságba” című második alfejezet a társadalmi és gazdasági program körvonalazása: az „információs társadalmat – mindenki számára” gondolat, az európai kutatási és innovációs terület létrehozására vonatkozó kezdeményezés meghirdetése, az innovatív üzleti vállalkozások (ezen különösen a kis- és középvállalkozások) számára kedvező üzleti környezet létrehozásának, egy, a belső piac teljessé és teljesen működőképesé tételét célzó gazdasági reformfolyamat, a hatékony és integrált pénzügyi piacok, a makroökonómiai politikák összehangolásának alapvető ütemterve. *„Az európai társadalmi modell modernizációja az emberekbe való beruházás s egy aktív jóléti állam kiépítése”* című alfejezet az oktatás, továbbképzés, az állásteremtés, a szociálpolitika modernizációja, a szegénység felszámolása és a társadalmi bekapcsolódás programja. A *„Végkövetkeztetések, döntések megvalósítása összehangoltabb és rendszeresebb megközelítés révén”* című alfejezet a reformoknak a már zajló folyamatokhoz való kapcsolásáról, az új koordinációs rendszer bevezetéséről, s a végrehajtáshoz szükséges alapvető pénzügyi háttér megjelöléséről szól.

Valójában – és igen határozott formában kinyilvánítva³² – közép- és hosszú távra tervezetten egy új jóléti állam koncepciója jelenik meg, melynek megvalósítását azonban a társadalmi-gazdasági átalakulásnak, egy teljeskörűen (makro- és mikroökonómiai szempontból egyaránt) integrált, poszt-indusztriális jellegű, tudásalapú gazdaság megteremtésének kell megelőznie. A végkövetkeztetések konkrét feladatok sorát tartalmazta – biztosítva ezzel a felhatalmazást a további, szükséges intézkedések előkészítésére. Rendelkezett arról, hogy az eEurope-kezdeményezés nyomán már 2000 júniusában akciótervet kell a Tanács elé terjeszteni,³³ hogy az információs társadalommal összefüggő, folyamatban lévő jogalkotási folyamatokat (ideértve az elektronikus kereskedelemmel, a szerzői és szomszédos jogokkal, az elektronikus pénzzel, a pénzügyi szolgáltatások távértékesítésével, a joghatóságról és a bírósági határozatok végrehajtásáról szóló javaslatokat is) fel kell gyorsítani, s lehetőség szerint még 2000-ben le kell zárni, a távközlési liberalizáció folyamatát teljessé kell tenni, s az új távközlési szabályozási csomagterv kidolgozásával, a helyi előfizetői hurok átengedéséről szóló új szabályok megalkotásával stb.) fel kell gyorsítani.³⁴ Ugyanakkor az európai intézmények s a tagállamok elé is az infrastruktúra-építéssel, a közszolgáltatások hozzáférhetővé tételével kapcsolatos követelmények sorát állította.

Ezek az alapvető célkitűzések a következő évek tanácsulésein újabb elemekkel, követelményekkel egészültek ki, bizonyos célok kiemeltebb prioritást kaptak, egyes feladatok végrehajtásához újabb eszközök bevonására került sor. A Tanács értékelte a végrehajtással összefüggő fejleményeket, s tudomásul vette a megvalósult jogalkotási eredményeket. Ám közben olyan alapvető változások is bekövetkeztek, amelyek bizonyos fókig a reformfolyamat újragondolását teszik indokolttá. Lisszabon stratégiája (mely az uniót erősebbé te-

szi, s megadja számára a lehetőséget, hogy világviszonylatban vezető szerepet töltsön be) ugyan a későbbiekben is a helyes megközelítés marad³⁵ – de hogy sikeres is legyen, az új tagállamokban is következetesen véghez kell vinni a reformfolyamatokat, s ennek részeként végre kell hajtani az „Elektronikus Európa” akciótervét.

A lisszaboni folyamat gazdaság- és jogpolitikai összefüggései

A „lisszaboni folyamat” legszorosabb értelemben véve a tagállamok konszenzusán (tanácsi közös döntések) alapul, végrehajtására is a tagállamok kölcsönös kötelezettségvállalása alapján kerülhet csak sor. Lényegében a nemzeti erőfeszítések, politikák összegződését jelenti, amit az EU a közös célkitűzések mentén szupranacionális kezdeményezések sorával fog össze. Új, nyílt módszerű koordinációs mechanizmust (OMC³⁶) hívott életre, amelynek fő jellemzői az EU egészére vonatkozó irányelvek (*guidelines*) végrehajtási ütemtervhez rendelt rögzítése, az eredményesség folyamatos és komplex értékelése, valamint az ehhez szükséges indikátorok kijelölése, s az irányelvek a tagállami és regionális politikákban való megjelentetésének követelménye voltak.³⁷

2000-ben az európai internethasználat előtt tornyosuló legfontosabb akadályok a költséges, nem kellően biztonságos és lassú hozzáférés, a „digitális írástudás” alacsony foka, a kellően dinamikus, vállalkozói szemléletű, szolgáltatás-központú üzleti kultúra hiánya, valamint a nyilvános szektor abban megnyilvánuló passzivitása volt, hogy nem tett eleget az új alkalmazások és szolgáltatások segítése érdekében. Az eEurope 2002 ennek megfelelően az olcsóbb, gyorsabb és biztonságos internethozzáférést, az „emberekbe és az emberi képességekbe való beruházást” s az internethasználat elősegítését célozta meg, s ezt tizenegy egymást kiegészítő, támogató alprogram (olcsóbb internet, e-research, e-security, e-education, e-working, e-accessibility, e-commerce, e-government, e-health, e-content, e-transport) végrehajtása révén kívánta elérni. Olyan programot körvonalazott, amely a szükséges változások hatékony, a jog eszközeivel is támogatott keresztülvitelével képes a további társadalmi és gazdasági fejlődés alapjait megteremteni, s az e-gazdaságra való áttérést elősegíteni.

Az elektronikus kereskedelem üzleti stratégiákba való bevezetésének alapvető igényét eEurope-akcióterv részét képező Go Digital³⁸-kezdeményezés jelenítette meg. Abból indult ki, hogy a nemzeti GDP-k meghatározó részét biztosító, 19 millió európai kis- és középvállalkozás (a társaságok 99%-a) „az új állások teremtésének, a vállalkozói szférának és az új üzleti elképzelések” generátora.³⁹ E vállalkozások a digitális gazdasági környezetbe való beilleszkedése (amely számukra a „globális üzlet világába és piacokra való átjárót” jelentheti) nem nélkülözheti a nagyvállalatokkal szembeni hátrányok behozását

1. táblázat

Az eEurope akcióterv célkitűzései és az érintett területek

Az eEurope 2002 akcióterv célkitűzései	Érintett célterület			
	New Economy	Termelékenység és versenyképesség	Emberi beruházások	Társadalmi bekapcsolódás
<i>Olcsóbb, gyorsabb internet</i>				
Olcsóbb, gyorsabb internet hozzáférés		x		
Gyorsabb internet a kutatók és egyetemi hallgatók számára		x		
Biztonságos hálózatok, smart kártyák		x		
<i>Beruházás az emberekbe és az emberi képességekbe</i>				
Az európai ifjúság a digitális korba való bevezetése			x	
Munka a tudásalapú gazdaságban			x	
A részvétel biztosítása mindenki számára a tudásalapú gazdaságban			x	
<i>Az internet használatának elősegítése</i>				
Az elektronikus kereskedelem felgyorsítása	x			
Elektronikus hozzáférés a közszolgáltatásokhoz				x
Health online				x
Európai digitális tartalom a globális hálózatok számára	x			
Intelligens szállítási rendszerek		x		

segítő közvetett és közvetlen intézkedéseket: az első körben a bizottság különösen a jogi támogatást biztosító keretmunka fontosságát, valamint a kormányzattal hatósági ügyekben való elektronikus kapcsolattartás széles körű lehetőségének megteremtését, a második körben a pénzügyi jellegű támogatások (strukturális alapok, RTD-költségvetési támogatások) megfelelő irányításának, átcsoportosításának igényét hangsúlyozta. A Go Digital ennek megfelelően három akciós irányt, s ezen belül egyedi cselekvési terveket határozott meg.

Az első akcióirány az elektronikus üzlet és vállalkozói szféra⁴⁰ számára kedvező környezet kialakítása felé mutatott. „Ma az elektronikus üzletvitel új lehetőségeket nyit meg a vállalkozói szféra számára. Miközben az internet kereskedelmi célú felhasználásának első szakaszában a fő hangsúly az infokommunikációs infrastruktúrákba való befektetésekre esett, napjaink kihívása az lett, hogy hogyan használjuk az internetet, mint új üzleti eszközt. (...) Az elekt-

ronikus kereskedelem (mind a vállalkozások és a fogyasztó, mind a vállalkozások egymás közti kapcsolatában) radikálisan megváltoztatja azokat a módokat, ahogy a társaságok és piacok szerveződnek. E szerkezeti változások elősegítésére és támogatására a legtöbb tagállam ambíciózus nemzeti kezdeményezéseket indított, melyek célja, hogy általában a vállalkozói szférát, különösen pedig az infokommunikációs technológiák használatát s az elektronikus üzletviteli megoldásokat ösztönözzék. (...) A Go Digital kezdeményezéseinek segítenie kell abban, hogy e nemzeti kezdeményezések között a szinergia megteremtődjék.”⁴¹ Ezt olyan cselekvési tervekkel kívánta elősegíteni, mint az e-business támogatását célzó nemzeti és regionális stratégiák benchmarkingja, az ICT és az e-business terén elért eredmények mérését lehetővé tevő rendszer kidolgozása, az elektronikus kereskedelemre vonatkozó jogi információhoz való hozzáférés elősegítése s a terület politikaformálását segítő visszajelzések összegyűjtése, illetőleg az interoperabilis elektronikus kereskedelmi megoldások (szabványosítás) kidolgozása voltak.

Az „elektronikus üzletvitel felvétele” akcióirányának kindulási pontja, hogy „az e-businessbe való bekapcsolódás sok kis- és középvállalkozás számára nehéz lépés marad: jelentős befektetést, kritikus technikai és ügyvezetési képességeket és kockázatvállalást követel meg. Hogy e kihívások megértésének igénye a különös, szektorális és helyi szükségletekre való összpontosítás követelményét vonja magával. Az e-üzletbe való bekapcsolódást segíteni kívánó kezdeményezéseknek egyes szektorokra, illetőleg a kis- és középvállalkozások meghatározott típusaira kell irányulnia. Többé már nem beszélhetünk az elektronikus üzletvitelt érintő éber odafigyelés általános hiányáról: ám ha a 'digitálissá válás' követelménye felmerül, az akadályokat gyorsan kell venni”.⁴² Az e körre kidolgozott cselekvési programok a vállalkozások a „digitálissá válás” lehetősége iránti figyelemfelkeltésének (elsősorban rendezvények szervezése és a sokirányú tájékoztatás megszervezése útján történő) támogatását, az elektronikus kereskedelembe való bekapcsolódásának ösztönzését, s olyan hitelrendszerek biztosításának igényét fogalmazta meg, amelyek a vállalkozások technológiai beszerzéseihez tudnak segítséget nyújtani. További igényként jelentkezett az ilyen célokra igénybe vehető strukturális alapok hatékonyabb felhasználásának megvalósítása is.

A harmadik akcióirány az infokommunikációs készségek fejlesztéséhez kapcsolódó intézkedések sorát fogta át – itt szorosan kapcsolódott össze egy másik eEurope-kezdeményezés, az e-learning céljaival. A cselekvést itt egyrészt a jól felkészült szakemberek hiánya, másrészt a kis- és középvállalatok anyagi lehetőségeinek korlátozott volta indokolta, ami sok esetben eleve ellehetetlenítette a szükséges szakértelem megfizetését. Három konkrét akciója a szükséges infokommunikációs ismeretek megszerzésének biztosításához, a piaci munkaerőszükséglet folyamatos vizsgálatához és a kis- és középvállalatok számára szervezett továbbképzési programok indításához kötődött.

A lisszaboni stratégia valóra váltását az eEurope-kezdemenyyezésen kívül azonban más, legalább ilyen fontos politikai eszközök is szolgálni kívánták. A megfogalmazott alapvető célokkal összhangban a Bizottság kidolgozta, s 2000 májusában közzétette az iparpolitika 2000–2005 közötti időszakra vonatkozó stratégiáját.⁴³ E munkadokumentumban iparpolitika általános céljai-ként többek között a vállalkozói szféra támogatása, az innováció bátorítása, a vállalkozások és az innováció számára kedvező kereskedelmi és szabályozási környezet kialakítása, a vállalkozások a tudásalapú gazdaságban való versenyképességének elősegítése és pénzügyi környezetének előmozdítása került megjelölésre. Ehhez a Bizottság széles körű támogatási rendszer hozzárendelését indítványozta, amelynek részét a képességek javítása, a tanácsadás, a motiváció, a pénzügyi forrásokhoz jutás, az üzleti támogató szolgáltatások elindítása, a „bevált gyakorlatok” cseréjének elősegítése, a belső piac lehetőségeinek hatékonyabb kihasználása, a globális értékesítés s az elektronikus kereskedelem eszköztárával való hatékony élés lehetőségét biztosító intézkedések képezték részét. Konkrét, a jogalkotással, a hatályos jog felülvizsgálatával, illetőleg a közigazgatásnak a vállalkozásokat jobban kiszolgálni tudó együttműködésével kapcsolatos igényeket is megfogalmazott: ezek a BEST, a SLIM-, illetve az IDA-kezdemenyyezések kereibe épülve, illetőleg önálló követelményekként (például közösségi szabadalmi rendszer reformja, szabványosítás) jelentek meg.

A kis- és középvállalkozásokra vonatkozó közösségi politikában a fordulópontot az Európai Kisvállalkozói Charta⁴⁴ elfogadása jelentette, mely a Santa Maria da Feiraban 2000. június 19–20. között megtartott tanácsülésen került megtárgyalásra, s a Tanács végkövetkeztetéseinek III. számú mellékleteként került közzétételre. A Charta – elismerve a kisvállalkozások európai gazdasági életre gyakorolt dinamikus hatását, növekvő jelentőségét – a vállalkozó kedv, s az egyedi vállalkozások erősítésének szándékával hirdetett cselekvési programokat: ezek a vállalkozók oktatásával, továbbképzésével, a vállalkozások gyorsabb és olcsóbb elindításával (ideértve az on-line cégbejelentés lehetővé tételének követelményét is), a kedvezőbb és jobb szabályozó környezet kialakításával (a nemzeti csődjogok bizonyos, a kisvállalkozásokat érintő negatív hatásainak kiküszöbölése, egyes adminisztratív előírások alóli mentesítésük), a vállalkozói készségek fejlesztésével, az on-line hozzáférés előmozdításával (a nemzeti közigazgatások felhívására arra, hogy mind több közszolgáltatást tegyenek a kisvállalkozások számára az interneten keresztül elérhetővé), a belső piac előnyeinek fokozattabb kihasználásával, az adózással és pénzügyi kérdésekkel (az adórendszereknek „egyszerűbbé kell tenni a kisvállalkozások életét”, támogatni kell a kedvező hitelekhez juttatásukat), a kisvállalkozások technológiai hátterének erősítésével, sikeres e-kereskedelmi módszerek átvételének támogatásával, a kisvállalkozások érdekeinek nemzeti

és EU-szinten való fokozottabb megjelenítésének elősegítésével kapcsolatos kérdéseket fogták át.

Az e dokumentumokban foglaltakra, valamint a vállalkozások támogatásával kapcsolatos korábbi kezdeményezésre⁴⁵ (a kis- és középvállalkozások harmadik többéves programja az 1997–2000 közötti időszakra), illetőleg annak értékelésére⁴⁶ alapozva a Bizottság már a Santa Maria da Feira-i Tanácsülésre előkészítette *„Az iparpolitika kihívásai a tudás vezérelte gazdaságban”* címet viselő tájékoztatását, egyben javaslatot tett egy, az európai vállalkozások 2001–2005 közötti időszakra vonatkozó közösségi programjáról rendelkező tanácsi határozat elfogadására.⁴⁷ A tájékoztatás vázolta a tudásalapú gazdaság kialakulásával kapcsolatos fő követelményeket és kihívásokat, a tanácsi határozattervezet pedig az ezekre adható politikai választ. A Tanács a határozatot 2002. december 20-án fogadta el,⁴⁸ s az abban foglaltak szerint 2001. január 1-től a program kezdetét is vette: végrehajtására éves munkaprogramok keretében, az azokhoz rendelt költségvetési feltételek mellett kerül sor, az eredményeket pedig rendszeresen értékeli. A határozat mellékletei jelölték meg a fő akcióterületeket és a végrehajtáshoz szükséges közösségi források rendszerét, a programhoz való csatlakozás lehetőségét pedig megnyitották az EFTA/EEA és a közép-kelet-európai társult országok számára is.

Mindez – a versenyképesség fokozására⁴⁹ és az innováció erősítésére⁵⁰ vonatkozó politikákkal együtt – egy hatékonyabb, erősebb és átláthatóbban működő belső piac kialakulásának elősegítését, összességében pedig a négy alapvető szabadságjog érvényesülésének biztosítását célozta, egészítette ki, illetve fejlesztette tovább az erre vonatkozó korábbi kezdeményezéseket,⁵¹ amelyek eredményeire (köztük a belső piaci akciótervben és stratégiában meghatározott, s 2000-ig nagyrészt már meg is valósult konkrét jogalkotási feladatokra) a lisszaboni stratégia tudatosan építkezett.

Az e-gazdaság követelményrendszerének definiálása

Az e-gazdaság kérdéseinek már a lisszaboni csúcs után egy évvel külön szakértői konferenciát szenteltek.⁵² A résztvevők elméleti (létezik-e egyáltalán olyan, hogy „elektronikus gazdaság”, mennyire lehet példa Európa számára a kilencvenes évek amerikai sikertörténete, át kell-e értékelni elképzeléseinket a „dotcom”-válság, az E-phoria látványos kifulladásá után?) és gyakorlati kérdéseket (milyen hatással lesz az E-gazdaság az ipar szerkezetére, a termelékenységre és az üzleti modellekre?) egyaránt megvitattak. A konferencia közös álláspontja szerint az elektronikus gazdaságra (legyen az bár valóságos, vagy csak elméleti fogalom) való áttérés a szerkezeti reformok tág körét érinti, felveti e folyamatok felgyorsításának, a ma még fragmentált piacok egyesítésének, a hatékonyság fokozásának, a közigazgatási és jogi korlátok lebontá-

sának igényét, de az európai polgár/fogyasztó infokommunikációs korra való felkészítésének szükségességét is.⁵³

A tanácskozás a legnagyobb figyelmet annak a kérdésnek szentelte, hogy az elektronikus gazdaság milyen hatást gyakorol majd az ipar szerkezetére, a termelékenységre és az üzleti modellekre. A résztvevők öt munkacsoportban (pénzügyi szolgáltatások, alapanyaggyártó és -közvetítő ipar, fogyasztási termékek ipara, szolgáltatások, szállítás és logisztika) fejtették ki véleményüket, s tették lehetővé a „politikaformálók felé az elektronikus gazdaság összefüggésében megfogalmazott kihívásokat” (verseny, belső piac, fogyasztók, vállalkozói szféra és hálózatok).

A pénzügyi, s azokkal összefüggő szolgáltatások szektora az e-gazdaságban különösen nagy jelentőséggel bír: egyrészt mint olyan ágazat, amely máris nagymértékben él az elektronikus adatátvitel, az új technológiák felhasználásának lehetőségeivel, másrészt – finanszírozóként, kockázatt vállalként – a gazdaságfejlesztési folyamatok kulcsszereplője kíván különös odafigyelést. A területre vonatkozó szabályozási anyag vegyes, közjogi és magánjogi, normatív és önszabályozási elemeket egyaránt tartalmaz, de nem egységes; további összehangolást kíván. Ezt különösen indokoltá teszi a pénzügyi piacok konvergenciája, a külső behatásokra (így az off-shore cégek és a külföldi vállalkozások versenyhatása) való nyitottsága. Összességében olyan integrált szabályozási modellre van szükség, amely egyaránt képes a szolgáltatások igénybevevője és a szolgáltatásnyújtók számára kiszámíthatóságot, biztonságot nyújtani: utóbbiak részéről ennek összefüggésében merült fel a közösségi ÁFA-rendszer felülvizsgálatának és a versenyjogi szabályok újragondolásának igénye is. További problémaként merült fel a pénzügyi szolgáltatók információ- és adatforgalmi igényeinek a hatályos közösségi adatvédelmi joggal való összehangolatlansága, ami a pénzügyi szervezetek hatékony működése elé komoly akadályokat állít.

Az alapiparágak és a közvetítői iparágak körében három jelenséget vizsgáltak közelebbről: az e-kereskedelmi és e-üzletviteli megoldások szerepét az üzleti modellek átalakulásában, a globalizáció és a nemzetköziesedés, valamint az EU szabályozó és ösztönző szerepét az elektronikus gazdaság viszonyrendszerében. Az elektronikus üzletviteli megoldások a legnagyobb gazdasági társaságok alapvető üzleti modelljét nem változtatták meg (ezek ugyanis már évtizedek óta globálisan, s a B2B kapcsolatrendszerben végzik gazdálkodó tevékenységüket), de versenyképességükre, a termelés hatékonyságára és szolgáltatásaik színvonalára kedvező hatást gyakoroltak (gyorsabb megtérülés, átláthatóbb, elektronizált termelési és értékesítési folyamatok, jobb és hatékonyabb logisztika). A kis- és középvállalkozások esetében a változás már jóval alapvetőbb: számukra az e-business technológiák lehetővé teszik a nemzetközi értékesítési piacok elérését, új termékek gyorsabb, kisebb szériaszámban is megtérülési lehetőséget nyújtó bevezetését, nagyvállalati viszonylatban a be-

szállítói és „laboratóriumi” szerep erősítését. Az EU, s más kormányzati szervezetek irányában az ipar részéről megfogalmazott legalapvetőbb elvárások: „az elektronikus úton való eljárás, az e-gazdaság működésének elősegítése, s nem újabb törvényekkel és más szabályozó eszközökkel való megkötése”. Eszközei a közbeszerzések és kormányzati vásárlások elektronikus úton való lebonyolítása, az ipari szféra számára igénybe vehető széles sávú összeköttetését biztosító hálózati rendszerek kialakításának és az olcsó távközlési szolgáltatásoknak biztosítása, a nemzeti szabályozórendszerek egységesítése, az egységes belső piac megteremtése, az információs technológiák fejlesztése, az élethosszig való tanulás feltételrendszerének biztosítása, a minőségtanúsítási és hasonló, az ipar által támogatott szabványrendszerek mind szélesebb körű elfogadásának elősegítése, a vállalati szféra interoperabilitásának megteremtése.

Hasonló kérdéseket vizsgáltak a fogyasztói javak előállítása (elsősorban a gépjárműgyártás és a gyógyszeripar) és az áruk és szolgáltatások (például kiskereskedelem, turisztika, infokommunikációs szolgáltatások) értékesítése piacán is, mely utóbbi azonban a B2C modellből, a közvetlen eladásra épülő kereskedelmi stratégiákból és a fogyasztókkal való kapcsolattartásból adódóan azonban számos sajátossággal rendelkezik: ilyen a folyamatok magas szintű menedzselése és a fogyasztók folyamatos kiszolgálása iránti igény, az adatvédelem biztosítása stb. Az ipar az EU és a nemzeti kormányzatok felé megfogalmazott alapvető elvárásai e körben a széles sávú összeköttetési lehetőségek biztosítása, a fogyasztókat az elektronikus vásárlásokra ösztönző (végső soron az e-kereskedelembe vevőkénti bekapcsolódást lehetővé tevő) programok támogatása, a vámköltségek leépítése, a késedelmet okozó és más bürokratikus eljárások egyszerűsítése, az adórendszerek harmonizálása és az adójogszabályok egyszerűsítése, a versenyjog differenciálása (különbségtétel a kis- és nagykereskedelmi értékesítés árszabályozásában), s – kifejezetten az EU felé intézett kérésként – a területet szabályozó új irányelvek elfogadása esetén iránymutatás a tagállamoknak arra nézve, hogy azokat a közösségi jog más szabályozó eszközeivel összhangban miként ültessék át nemzeti jogaikba.

A hagyományosan szabványosított körülmények között működő szállítás és logisztika szektorában (ideértve az utasforgalmat, a turisztikát, üzleti utakat stb. is) minden szinten tapasztalható az infokommunikációs eszközök és technológia megjelenése: az információhoz jutás, a szolgáltatás kiválasztása, a helyfoglalás, a szolgáltatásokért való fizetés is egyre inkább elektronikus úton történik, csakúgy mint a közlekedési tájékoztatás, a szállítmányszervezés, sőt, legújában már az útvonal-meghatározás is. Vannak olyan területek (gyorsan romló élelmiszerek szállítása, nemzetközi utasforgalom), amelyek fokozottan igénylik e lehetőségek nemzetközi viszonylatban való biztosítását, általában is elmondható azonban, hogy az információmenedzsment szerepe minden téren növekszik, s az áruval/utassal együtt a rá vonatkozó „információs csomagot” – egységes alapú, biztonságos informatikai rendszerek segítségével – mozgatni

kell: a kormányzatoktól az iparág elsősorban az e rendszerek létrehozásához elvárható segítséget kéri.⁵⁴

A „politikaformálók kihívásai” tehát összességében nagyon sok területen, de alapján véve azonos problémákra (versenyjog, belső piac, fogyasztóvédelem, a vállalkozó szféra helyzete) visszavezethetően jelentkeznek. Ilyenek a hatékonyabb infrastruktúra kiépítése (ami a versenyképesség fokozásának elengedhetetlen előfeltétele), a B2B-kapcsolatokban bizonyos megállapodástípusokkal együtt járó (például kölcsönös, tartós beszerzési szerződések) összefonódásoknak a versenyjogi korlátozások alóli mentesítése, a szabványosítás igénye, a B2C-kereskedelem összefüggésében az „érintett piacok” újradefiniálása, a belső piac közösségi jogi szabályozásában egy átfogó megközelítés igényének megjelenítése, a fogyasztóvédelem körében a fogyasztói bizalom erősítése, az adatvédelmi jog „kereskedelemgátló” szigorúságának feloldása, a koregulációs mechanizmusok érvényesülése stb.⁵⁵

Az e tanácskozással kezdett konstruktív politikai párbeszéd – s a következő években egy-egy fő iparág problémáinak áttekintésére törekvő hasonló rendezvények fő célja – *Romano Prodi* szavaival – „az igazi szakértők és a folyamatok kulcsszereplői véleményének megismerése”⁵⁶ volt. Az eEurope-kezdeményezéshez kötöten még 2001 áprilisában műhelyvitát rendeztek az elektronikus piactereknek a vállalkozási politikákra, versenyre és szabványosításra gyakorolt hatásairól,⁵⁷ a következő év márciusában a digitális kornak a kiadói ipar felé jelentett kihívásairól,⁵⁸ 2002 májusában konferenciát a Go Digital-kezdeményezés gyakorlati tapasztalatairól és további lehetőségeiről⁵⁹ (ezt októberben európai találkozó követte⁶⁰), műhelyvitát az infokommunikációs szektor és az e-üzleti képességek európai helyzetéről,⁶¹ valamint magas szintű konferenciát a nemzeti politikáknak a kis- és középvállalkozások elektronikus üzletvitelét érintő vonatkozásainak értékeléséről.⁶² A Go Digital-kezdeményezés nyomán 2001 májusában kezdetét vette a „digitálissá válás” hároméves időtartamra tervezett fegyelemfelkeltő kampánya: ennek alapvető céljai a legjobb e-kereskedelmi gyakorlatok és üzletviteli megoldások, esettanulmányok elterjesztése, a kis- és középvállalkozásoknak az e-gazdaságban rejlő lehetőségek felismerésére való felkészítése, az e-business útjában álló akadályok feltárása, s a kezdeményezésben rejlő lehetőségek lehető legszélesebb körű megismeretése voltak.⁶³ Az üzleti szféra képviselői és a Bizottság döntéshozatali folyamatokat előkészítő intézményei között mindenképpen kétirányú volt: a konferenciák, megbeszélések egyrészt lehetőséget adtak a piac és a piaci szereplők igényeinek mélyebb, közvetlen megismerésére (s a döntéshozatali folyamatokban való aktív hasznosítására), másrészt a közösségi kezdeményezések népszerűsítésére, elterjesztésére.

Egyik közvetlen előzményeként az E-Economy-tanácskozást megelőzve, a Bizottság 2001 novemberében a Tanácshoz és a Parlamenthez intézett *Tájékoztatásban*⁶⁴ foglalta össze az elektronikus gazdaságnak az európai vál-

lalkozásokra gyakorolt hatásával, azok gazdasági elemzésével és politikai vonatataival összefüggő fő kérdéseket. E dokumentumban mind a makroökonómiai problémakört (a gazdasági növekedés és az infokommunikációs technológiák összefüggései, a termelékenység és a foglalkoztatottság növekedése, az infokommunikációs üzletág gazdaságban betöltött szerepe, a gazdaság és a középtávú jövőképre gyakorolt hatások vizsgálata), mind a mikroökonómiai aspektusokat megvizsgálták.

A *Tájékoztató* makroökonómiai vonatkozásokat illetően – az infokommunikációs szféra kedvezőtlen világ gazdasági, s különösen az egyesült államokbeli fejlemények ellenére – továbbra is optimista álláspontra helyezkedett, s legalább tízéves időszakra előre tekintve további fellendülést prognosztizált. A mikroökonómiai elemzés és a változások az európai politikákra gyakorolt hatása körében a már szilárdan kialakultnak tekinthető paradigmát fejtette ki: az elektronikus gazdaság megjelenése a szervezeti, piaci struktúrákban máris jelentős változásokat idézett elő – a kereskedelem előtt tornyosuló akadályok elbontásával és az új értékesítési lehetőségek megnyitásával fokozta a versenyt, új, költségtakarékos, magasabb színvonalú, innovatív, a fogyasztó számára szélesebb beleszólási lehetőséget biztosító üzleti modelleket hívott életre, az eladás és vásárlás új útjait nyitotta meg, de a képességek, a munkavégzés módozatai iránt is új követelményeket támasztott, az elektronikus gazdaság a belső piac új dimenzióit nyitotta meg – az ezekből eredő előnyök maximalizálása kiemelt prioritással bír, a lisszaboni stratégia szélesebb összefüggéseiből ki nem szakítható feladat.⁶⁵

„Az elektronikus gazdaság tág kört átfogó jelenséggé vált, mely átível a földrajzi kötöttségeken és az ipari ágazatokon, de ívként feszül Európa politikái fölött is. Az elektronikus gazdaság a makro- és mikroökonómiai szintekre gyakorolt hatásainak elemzése igazolja, hogy az EU önmaga számára Lisszabonban meghatározott, a Bizottság számos kezdeményezésével valóra váltott politikája helyes úton jár. A lisszaboni stratégia alappillére a vállalkozói szféra jelenti, mely a dinamikus gazdasági növekedés, s az egyedi vállalkozások legfontosabb hajtómotorja. A vállalkozó szféra felerősítése holisztikus megközelítést követel, mely magában foglalja a kedvezőbb üzleti környezet biztosítását segítő kiegészítő intézkedéseket, a nagyobb kockázatvállalásra való bátorítást, az új képességek és attitűdök piacának megteremtését. Arra hív fel, hogy távolítsuk el az akadályokat az új vállalkozások alapítása és növekedése elől, s oly módon, hogy a már meglévők átalakulását a mobilitási szándék elismerésével és a tőkéhez jutás támogatásával segítsük.”⁶⁶

Melyek ennek fő eszközei? A kis- és középvállalkozások az elektronikus gazdaságban való teljes körű részvételének elősegítése (nyílt szabványok elfogadásának támogatása, a nagyobb fokú hálózati biztonság kialakítása, a közigazgatások ösztönzése arra, hogy mind több információt tegyenek on-line formában elérhetővé, a nemzetközi e-business jogbiztonságának növelése, a

jelenlegi források felhasználásának optimalizálása), az E-Economy által megkívánt képességek biztosítása (e-learning megoldások, szakmai továbbképzések, a politikai, gazdasági, jogi fejlemények nyomon kísérése, az európai koordináció kiteljesítése), a belső piac által nyújtott előnyök kihasználhatóságának maximalizálása.⁶⁷ A *Tájékoztatás* ezzel összefüggésben állapította meg: „A szabályozásnak elősegíteni, nem akadályoznia kell az E-Economy fejlődését. Az on-line és off-line kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó szabályozások eltérése mindenképp akadályozza a vállalkozásokat abban, hogy hálózati és hálózaton kívüli tevékenységüket egységes egésszé integrálják. Az elektronikus szolgáltatások terén az alapokat az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv lefektette. Szükség van azonban annak rendszerezett formában való felmérésére, hogy a hatályos szabályozások mennyiben felelnek meg az E-Economy szükségleteinek. Egyes területeken – nevesen a termékfelelősség és fogyasztóvédelem, valamint az off-line-szolgáltatások terén – további munkát kell végezni.”⁶⁸ Mindez összességében egy további jogi keretmunka igényét fogalmazza meg, ami további egyszerűsítésre, egységesítésre törekszik, lehetővé teszi az összeurópai vállalkozások gyors fejlődését mind a B2B, mind a B2C-környezetben támogatja a tisztességes üzleti gyakorlatok kialakulását, s különösen az önszabályozó mechanizmusok további fejlődését. Ez – megintcsak legáltalánosabban – olyan európai szabályozási környezet kialakításának igényét veti fel, amely „semleges” a termékek és szolgáltatások módja („a hagyományos” és az „elektronikus”) tekintetében, s az elektronikus gazdaság megvalósulása előli akadályok elbontása után – az önszabályozás lehetőségeivel kiegészülve – minden piaci szereplő számára a megfelelő biztonságot és kiszámíthatóságot tudja nyújtani.⁶⁹

A kormányzat és a vállalkozások kapcsolatrendszerében további követelményekkel is szembesülünk: a nyíltság, átláthatóság követelményének biztosítása, a piaci verseny szabályai betartásának ellenőrzése, a piaci erőfölény és az információ fölötti ellenőrzés monopolizálásának megakadályozása, a nagyobb fokú szabványosítás elérése nyilvánvalóan csak erős állami szerepvállalással érhető el. Ugyancsak állami feladat ez elektronikus gazdasággal kapcsolatos szocio-ökonómiai és technológiai-biztonsági kutatások hatékony támogatása, elősegítése, az állami szervek és a vállalkozások közötti információcsere határokon is átnyúló intézményrendszerének kidolgozása, a fejlemények értékelő nyomon kísérése, dokumentálása.⁷⁰

Mindez azonban csak egy hosszú távú iparpolitikai stratégia révén érhető el, a célkitűzések megvalósítása pedig „jó és időben is megfelelő koordinációt igényel. Ez az érintett szereplők erőteljes hozzájárulását teszi szükségessé ahhoz, hogy a lisszaboni Európa Tanácson megfogalmazott kihívásnak eleget lehessen tenni, s ugyancsak megköveteli, hogy az ‘e-dimenzió’ valamennyi, az európai vállalkozásokat, közöttük a kis- és középvállalkozásokat érintő európai politikába tudatos rendszerességgel beépítésre kerüljön.”⁷¹ Ennek érdeké-

ben jelölte ki a *Tájékoztató* a továbblépés irányát, s az érintett szereplőkkel (tagállamok, ipar, fogyasztók, szociális partnerek) folytatott „nyílt konzultációt” kezdeményezve – már „az e-kereskedelemben rejlő előnyök maximális kihasználását lehetővé tevő agenda” kialakítását kívánta elősegíteni.

Az öt fő kérdésre (a válaszadók mit jelölnek meg az európai elektronikus gazdaság jövőbeni fejlődéséből adódó leglényegesebb kihívásokként; e kihívások vonatkozásában melyek a fő akadályok; mely politikai területeknek kellene a legmagasabb prioritást adni ahhoz, hogy az európai vállalkozások az E-economy előnyeivel a lehető legnagyobb mértékben tudjanak élni; milyen politikai intézkedések indokoltak rövid és középtávon; mely célokat kell megjelölni ahhoz, hogy e politikákat sikeresen valóra lehessen váltani?) választ kereső, 2002 februárja és áprilisa között zajló konzultációs folyamat⁷² eredményeit az Ipari és Energia Tanács 2002. június 6-i ülésén tárgyalták.⁷³ A válaszok nyomán öt fő problématerület azonosítása történt meg – törvényhozás, infrastruktúra, biztonság, e-képességek, elektronikus kormányzat – s úgy a kihívások és korlátok feltárása, mint a legfontosabb, elsőbbséggel bíró célok és az indokoltak tartott a rövid és középtávú intézkedések megjelölésére ezekkel összefüggésben került sor. Az anyag részét képezte annak a dokumentumcsomagnak, amely az Ipari Tanács hozzájárulását képezte az eEurope 2005 előkészítéséhez.

Az Ipari és Energia Tanács 2002 júniusában a versenyképességről, az elektronikus gazdaság európai gazdaságra gyakorolt versenyképességéről, az iparpolitikának a fenntartható fejlődéshez való hozzájárulásáról és a biotechnológiáról elfogadott állásfoglalásai értékelték a korábbi célkitűzések valóra váltását – összegezték az adott területre vonatkozó újabb fejleményeket, s ezeknek fényében, a 2002 márciusában megtartott barcelonai Európai Tanács-ülés végkövetkeztetéseivel összhangban, az eEurope 2002 akcióterv (s az ahhoz kapcsolódó olyan részprogramok, mint a kisvállalkozások internetre lépését segíteni kívánó Go Digital-kezdeményezés, a hálózati és informatikai biztonság megteremtése), valamint az európai kisvállalkozások chartája és más, a vállalkozások versenyképességét az infokommunikációs eszközök hatékony igénybevitelével történő elősegítését célzó kezdeményezések tükrében –, és új célokat is megjelöltek.

Az e-gazdaság körében a végkövetkeztetések előrebocsátották, bár az infokommunikációs technológiák szektora 2001-ben „nehéz időszakon ment át”, e technológiák gyors ütemű fejlesztése és hatékony használata továbbra is fontos előfeltétele annak, hogy az EU lisszaboni tanácsülésen meghatározott alapvető stratégiai céljai valóra váljanak, s így a világ legdinamikusabb, versenyképes, a fenntartható gazdasági növekedésre képes, több és jobb állást és nagyobb fokú társadalmi kohéziót biztosító tudásalapú gazdaságává fejlődjön.⁷⁴ Ez mindenképpen a szerkezeti reformok folytatását igényli, s – többek között – annak felismerését, hogy az e-gazdaság problémája „nem egyetlen

szektorra korlátozódik”, de az európai versenyképesség egészére nézve is döntő befolyást gyakorol, s ennek megfelelő, komplex megközelítést⁷⁵ (ideértve a beruházások tervezését is) igényel. A Bizottság munkájában ez különösen a területre vonatkozó hatályos joganyag és még előkészületi szakaszban lévő jogalkotás áttekintését s az „elektronikus gazdaság” szempontjainak figyelembevételével történő kiegészítésére való javaslattevét, az ICT-szektor fejlődésének, az internethasználatnak további nyomon kísérését és elemzését, benchmark-politikák kialakítását, a Go Digital-kezdeményezés hatékony végrehajtásának elősegítését jelentette.⁷⁶ A tagállamok számára megfogalmazott legfontosabb követelmény a hatékony, interaktív elektronikus kormányzati szolgáltatások elérhetővé tételének felgyorsítása lett.

Mindez összegezve annak megerősítését jelentette, hogy a lisszaboni stratégia végrehajtása érdekében a jövőben már új típusú, hosszú távú vállalkozási politikák kidolgozására és megvalósítására van szükség, amelyek azonban már az infokommunikációs technológiák nyújtotta lehetőségekre és a terület összefüggésében felmerült piaci igényekre tudatosan kell hogy építkezzenek. Az „elektronikus dimenzió” az európai gazdasági és jogfejlődés kulcstényezőjévé vált.

Tudásalapú gazdaság és fenntartható fejlődés

A lisszaboni politika az eltelt évek során több, lényeges új elemmel bővült, folyamatos „élethez igazításáról” az egyes tanácsülések gondoskodtak. A stratégiai cél⁷⁷ változatlan maradt, ám végrehajtására már az eredetileg tételezett-hez képest meglehetősen eltérő, azokat kevésbé támogató,⁷⁸ az európai növekedésre kifejezetten kedvezőtlenül ható⁷⁹ gazdasági környezetben kerül sor. A 2001 októberében, Gentben, s a 2001 decemberében megrendezett tanácsülések már az európai gazdasági növekedés lelassulását állapították meg.⁸⁰ Az európai információs társadalomfejlődést illető elkötelezettség viszont erősödött, az átalakítási, valamint jogalkotási folyamatok (elsősorban az európai távközlési jogi szabályozás új rendszerét jelentő „Telcom-csomag” mielőbbi elfogadása, a harmadik generációs mobiltelefonía helyzetének rendezése) feszítettebb ütemének igényével egészült ki.⁸¹ Erősödött a közösségi szabvány mielőbbi bevezetésének, a szellemi tulajdon védelmének,⁸² s az elektronikus gazdaság fejlődését támogatni tudó vállalkozási környezet kialakításának igénye is: ennek körvonalait a 2000 júniusában elfogadott Európai Kisvállalkozói Charta s a Bizottság 2000–2005-ös vállalkozási munkaprogramja adta meg.⁸³

A gazdasági reform szükségességével, a belső piac kiteljesítésének további lehetőségével elsősorban a tavaszi tanácsülések foglalkoztak, s hívták fel a figyelmet arra, hogy a politikai célok és az azok végrehajtását segítő – közössé-

gi és nemzeti – jogalkotás közötti szakadék egyre inkább növekedni kezd. A jogalkotási folyamatok felgyorsításának igénye más területeken (közbeszerzések, a közigazgatás szabályainak egyszerűsítése, az elektronikus ügyintézési módok támogatása, a vállalkozások számára áttekinthetőbb, kedvezőbb jogi feltételrendszer biztosítása, az európai tőkepiaci szabályok megreformálása, társasági jog, adójog stb.) is jelentkezett. A makroökonómiai politikák, a költségvetési konszolidáció, az államháztartási reformok, valamint a lisszaboni stratégia az új európai szociális modell és a teljes foglalkoztatottság megvalósítását segíteni kívánó vonatkozásai ugyan elsőbbséggel bíró célnak számítottak, problémát a modernizációs folyamatok relatív lassúsága jelentett.⁸⁴ A fenntartható fejlődés körében (különös tekintettel annak környezetvédelmi és közegészségügyi vonzataira) a 2001 júniusában, Göteborgban megtartott tanácsülés hirdetett „új politikai megközelítést”.⁸⁵ A bővítési folyamattal kapcsolatban ugyancsak Göteborg hívta fel a tagjelölt országokat, hogy „számot vetve helyzetük sajátosságaival, az unió gazdasági, szociális és környezetvédelmi céljait ültessék át nemzeti politikáikba”.⁸⁶ e téren a Tanács jó példának tekintette azt a hozzáállást, amelyet ezek az országok az eEurope célkitűzéseivel azonosult eEurope+ akcióterv elfogadásával tanúsítottak. A változások mögött az együttműködés a lisszaboni tanácsülésen elfogadott tudatos, új, nyitott rendszerére épülő koncentrált erőfeszítések álltak, amelynek legalapvetőbb kereteit a Közösség és a tagállamok számára egyaránt irányadó széles körű gazdaságpolitikai irányelvek szabták meg.⁸⁷

Romano Prodi az Európai Parlament 2003. január 14-i plenáris ülésén a Bizottság – a Tanács tavaszi ülésére előkészített jelentésének bemutatásakor – a folyamatot így értékelte: „A gazdasági, szociális és környezetvédelmi megújulás az évtized végéig megvalósítandó, Lisszabonban meghirdetett politikája helyes irány marad a kibővült Európai Unió számára is. Ez a legjobb út ahhoz, hogy polgáraink számára azt nyújtsuk, ami leginkább foglalkoztja őket: fennélést, több és jobb álláslehetőséget, nagyobb társadalmi összetartó erőt, tisztább környezetet, s hogy biztosan lehessenek abban: az, amit elértek, megőrizhetővé válik a következő generáció számára is.”⁸⁸ Míg 2002-ben a stratégia megvalósításával összefüggő egyik legnagyobb problémának a „politikai célok és a végrehajtásukat lehetővé tevő közösségi jogalkotás” közti szakadék mutatkozott (időközben a parlament, a Tanács és a Bizottság következetes munkájának köszönhetően összeszűkült), addig 2003 januárjában *Prodi* már a közösségi jog nemzeti jogokba való átültetésével kapcsolatos szakadék kialakulását tartotta hasonlóan veszedelmes fenyegetésnek. Ehhez hozzájárultak még az egyes tagállamok „igencsak eltérő” gazdasági teljesítményéből adódó különbségek, melyek az „unió fejlődését általában foghatják vissza”. A továbblépés csak a – továbbra is érvényes – lisszaboni célkitűzések végrehajtása, a tudásba való befektetés, a szerkezeti reform következetes folytatása lehet. Annál is inkább szükség van erre, mert az elmúlt években Európa „nagy

versenytársai”, az Egyesült Államok és Japán sem tétlenkedtek, s a legtöbb területen Európához képest még mindig jobb eredményeket tudnak felmutatni. „A lisszaboni stratégia elfogadásával Európa elkötelezte magát a gazdasági és szociális fejlődés fenntartható modellje mellett. Polgáraink elvárják tőlünk, hogy az európai kormányzat olyan rendszerét biztosítsuk, amely nagyratörő céljainkat mindennapi valósággá tudja változtatni. 2002-ben megteremtettük és tovább finomítottuk azokat az eszközöket, amelyek ezt lehetővé teszik. Most itt az ideje annak, hogy használatba vegyük őket.”⁸⁹

A Prodi által említett eszközök között az egyik leglényegesebb az Elektronikus Európa-akcióterv újabb szakaszának megnyitása volt. 2002 februárjában a Bizottság – a Tanácshoz, az Európai Parlamenthez, a Gazdasági és Szociális Bizottsághoz, valamint a Régiók Bizottságához címzett *Tájékoztató* formájában – közzé tette azt a jelentést,⁹⁰ ami az Elektronikus Európa 2002 akcióterv végrehajtásával kapcsolatos eredményeket tekintette át. Ami a statisztikai adatok, tények elemzésével feltétlen megállapítható volt: az eEurope 2002 akcióterve, mint rövid távon, gyors eredményeket elérni kívánó koncepció, alapjában véve sikeresnek bizonyult: csökkentek az internet-hozzáférési költségek, de a széles sávú hozzáférés lehetőségei ugyanakkor nem növekedtek számottevően. Az elektronikus kereskedelem fejlődése is elmaradt a várakozásoktól. Az akcióterv technológiai és gazdasági fejlődés új fejleményeinek tükrében feltétlen továbbgondolásra szorult, s egyes területeken az akcióterv az eredeti határidő (2002) lejártá után is mindenképp folytatást kívánt.

A 2002. június 21-én és 22-én megrendezett sevillai európai tanácsülés előkészületeinek keretében a Bizottság a Tanácshoz, az Európai Parlamenthez, a Gazdasági és Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottságához címzett *Tájékoztató* formájában 2002. május 28-án bocsátotta ki az *eEurope 2005* akciótervet.⁹¹ Az új akcióterv a korábbihoz képest a prioritások jóval szűkebb körét emelte ki: „azokat, melyek az internetnek az elektronikus kereskedelemhez és a közszolgáltatások (ideértve az iskolákat és az üzleti szférát is) igénybe vételéhez szükséges vonatkozásokat érintették. Elsőbbséget ad az elektronikus kormányzatnak, az elektronikus tanulásnak és az elektronikus egészségügynek, s az elektronikus üzletvitel (eBusiness) fejlődéséhez szükséges dinamikus környezet megteremtésének.”⁹² Célja az volt, hogy a magánbefektetések és az új munkahelyteremtés számára kedvező feltételeket teremtsen: növelje a termelékenységet, modernizálja a közszolgáltatásokat, s mindenki számára biztosítsa a globális információs társadalomban való részvétel lehetőségét.

E célkitűzések megvalósítása érdekében támogatni kívánja a széles körben elérhető, nagy sávszélességű adatátviteli infrastruktúrára alapozott, biztonságos szolgáltatásokat, alkalmazásokat és tartalomfejlesztést. Az elektronikus kormányzat „masszív” fejlesztése, a közszolgáltatások on-line-hozzáféréseinek biztosításától az akcióterv elsődlegesen – a belső piac egészére kiterjedő –

gazdaságélénkítő hatást vár: ennek három fő területként a 2003 végéig elindítandó „interoperabilitási keretmunkát” (a nemzeti elektronikus kormányzati szolgáltatások EU-szintű egységességének megteremtését), a húszt, konszenzusos alapon elfogadott „alapvető közszolgáltatás”⁹³ 2004 végéig történő on-line, interaktív hozzáféréseinek biztosítását, s – 2005 végéig – a tagállami közbeszerzések „túlnyomó részének” elektronikus úton történő lebonyolíthatóságát jelölte meg.⁹⁴

Az elektronikus üzletvitel (e-business) „úgy az elektronikus kereskedelemre (on-line vásárlások és eladások), mint az üzleti folyamatok a digitális technológiák lehető legeredményesebb felhasználásával történő szerkezeti újraformálására vonatkozik: ott beszélhetünk arról, hogy megfelel a benne rejlő lehetőségeknek, ahol az információs technológiák a hagyományos üzleti folyamatokat, termékeket és szolgáltatásokat átalakítják. Világos, hogy a felelősség mindkét tevékenységi kör összefüggésében az ipar vállain nyugszik – de a kormányok határozzák meg azt a szabályozási környezetet, amely vagy ösztönzően támogatni, vagy aláaknázni tudja az e-business fejlődését.”⁹⁵ Az eEurope 2005 e körben 2003-ig az európai e-business-találkozó megrendezését, 2003 végéig a Bizottság irányában egy, az e-businessst támogató, a kis- és középvállalkozások számára a technológiák átvételét és a folyamatokba való bekapcsolódás lehetőségét nyújtó hálózat létrehozását, az üzleti szféra kompetenciájában interoperabilis megoldások kidolgozását, s – ugyancsak a Bizottság felé – egy összeurópai on-line vitaeldöntési rendszer létrehozása lehetőségeinek feltárását írta elő.

A modell tehát az érintett szereplők lehető legszélesebb körű bevonására épül: a stratégiai célok meghatározásában éppúgy részt vesznek, vehetnek a civil szerveződések, a szakmai érdekképviselők, mint a tagállami és regionális kormányzati szervek. Így alakul ki az a közös politika, amelynek megfogalmazása az Európai Unió szintjén, végrehajtásának elősegítése az Európai Közösség intézményrendszerének és jogalkotásának útján történik. A végrehajtás a kormányzati és nem kormányzati szféra együttműködésével – már a tagállamok szintjén történik: itt a kormányzati szervekre elsősorban a nemzeti politika kialakítása, a szükséges jogi és igazgatási feltételrendszer megteremtése, valamint a politikai célokkal összhangban konkrét akciók lebonyolítása⁹⁶ hárul.

E célkitűzéseket, kötelezettségvállalásokat, s a hozzájuk rendelt határidőket alapvetően a tagjelölt országok kormányai is elfogadták, s vállalták, hogy a csatlakozás időpontjáig időarányosan teljesítik.⁹⁷ A tagjelölt országok részvételével zajló eEurope+ folyamat elsődleges célja ezen országok információs társadalmi felzárkóztatása volt – valójában azonban jóval többet jelentett annál: a gazdasági és a kormányzati munka s a nemzeti szabályozási rendszereket érintő alapvető változások csak az eszközt jelentik egy hatékony, globális viszonylatban is versenyképes, a fenntartható fejlődést biztosítani kívánó és

tudó új európai gazdasági rendbe, az e-gazdaságba való gyors integrálódáshoz, a lisszaboni stratégia ütemének felvételéhez.

Az e-gazdaság jelene és fejlődési tendenciái Európában

„A lisszaboni stratégiából adódó lehetőségek az abban foglalt reformok egymást kiegészítő és összehangolt voltában rejlenek. A piaci reformoknak, munkaerőpiaci politikáknak és szociális védelmi rendszereknek egyaránt szerepe van abban, hogy az unión belül a teljesítményt s az életminőséget előmozdíthassuk.”⁹⁸ – A Bizottság a brüsszeli tanácsülésre készített, 2003. évi tavaszi jelentésének az eltelt időszakot értékelő fejezete e gondolat jegyében veszi sorra az elért eredményeket, s helyezi el azokat az unió az utóbbi évtizedben elért gazdasági-társadalmi fejlődésének tágabb horizontján is. A foglalkoztatottság általános szintje növekedett (legmeredekebben azokban az országokban, amelyek a gazdasági reformokat következetesen véghezvitték). A belső piac megteremtésére tett erőfeszítések tíz év alatt 2,5 millió új munkahelyet hoztak, a nyílt piacok a verseny növekedéséhez, az árak csökkenéséhez vezettek.⁹⁹ A 2000-ben indult tudásközpontú reformfolyamatok azonban új dimenziót nyitottak: „az új technológiákban megragadott tudás vezérelni tudja a növekedést, a versenyt, az új állások teremtését és tisztább környezethez segíthet bennünket. Ám a tudást csak egy olyan szélesebb keretmunka részeként lehet kezelni, amely a vállalkozások növekedését és működtetését kívánja segíteni.”¹⁰⁰

Hidat kell építeni tudás és piac között, s – 2003 elején számba véve a körülményeket – a következő egy év vonatkozásában a Tavaszi jelentés éppen erre vállalkozott. A legfontosabb feladatként a strukturális reformok felgyorsítását, s a „teljesítményben elmaradott” tagállamok felzárkóztatását jelölte meg: miközben egyes országok (nevesen Dánia, Svédország és Finnország) már elérték, sőt, bizonyos fokig túl is teljesítették a 2010-re tervezett uniós célokat, más tagállamok (Portugália, Spanyolország, Görögország) a szerkezeti mutatók (általános gazdasági teljesítmény, foglalkoztatás, kutatás és innováció, gazdasági reform, szociális kohézió és környezetvédelem) alapján mérhető teljesítménye az „élenjáró hármastól” nagyságrendileg marad el. Az unió – egyébként a belső piac egészére nézve számos pozitívummal járó – 2004-es kibővülése, a „leggazdagabb” és „legszegényebb” tagállamok közötti szakadék növekedése, az új tagállamok eltérő iparszerkezete és foglalkoztatottsági mutatói, elmaradottabb infrastrukturális helyzete további kockázati tényezőt jelenthetnek.

A Bizottság szerint a tavaszi tanácsülésnek az „európai kormányzat” megújításával három elsőbbséggel bíró szempont (a termékek, a szolgáltatások és a tőkepiac reformfolyamatainak folytatásával összekötve a kutatásba, oktatásba, továbbképzésbe, s az új technológiák „felvételébe” történő köz- és magánberuházások erősítése, a munkapiaci reformok folytatása és az európai szoci-

ális modell modernizációja, az új technológiákra építő környezetvédelmi reformok határozott keresztülvitele) köré rendezve kell a továbblépést meghatározni. Mindez a lisszaboni stratégia elsőbbségi céljainak magasabb fokú integrációját, a közösségi intézmények közötti munka erős koordinációját,¹⁰¹

2. táblázat

A lisszaboni stratégia végrehajtását segítő intézkedések, 2003. január¹⁰³

Elsőbbségi cél	Tanács	Végrehajtandó feladat és határideje
A tudásban és a piaci reformokban rejlő lehetőségek kihasználása	Versenyképesség	<ul style="list-style-type: none"> - Áttörés a közösségi szabadsalom kérdésében a 2003-as tavaszi tanácsülés előtt - Közbeszerzési csomag (2003. június) - Akcióterv a kutatás-fejlesztési befektetések támogatására (2003. december) <i>2004. márciusig végleges elfogadás</i> - Vállalatirányítási stratégia - A felvásárlási ajánlatokról szóló irányelv
	Szállítás, távközlés, energia	<ul style="list-style-type: none"> <i>2003. júniusig végleges elfogadás</i> - Egységes európai égbolt - A személyszállítás közszolgáltatási szerződése - Kikötői szolgáltatásokhoz való hozzáférés - Repülőtereken alkalmazott részidőköszítés - Energiacsomag - Transzeurópai hálózatok a szállításban <i>2004. decemberig végleges elfogadás</i> - Második vasúti csomag - Európai hálózati és információbiztonsági egység - Közszolgálati információk - Szállítási infrastruktúra igénybevételének árazási kérdései (ideértve az euromatrica módosítását is) (2004 közepe)
	Gazdaság és pénzügy	<ul style="list-style-type: none"> <i>Megállapodás a 2003. tavaszi tanácsülés előtt</i> - Adócsomag - Energiaadó <i>A pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó akcióterv</i> <i>Végleges elfogadás 2003 júliusáig</i> - A tájékoztató füzetéről szóló irányelv - Nyugdíjirányelv és a Lamfalussy-folyamat kiterjesztése a bankokra, biztosítási vállalkozásokra és egyesületeikre <i>2004 márciusáig végleges elfogadás</i> - Befektetési szolgáltatásokról szóló irányelv - Átláthatósági irányelv

2. táblázat folytatása

Elsőbbségi cél	Tanács	Végrehajtandó feladat és határideje
	Foglalkoztatás, szociálpolitika, egészségügy és fogyasztóvédelem	– A gyógyszerekre vonatkozó szabályozási csomag elfogadása (2003. december)
	Oktatás, kultúra és ifjúság	– Az Erasmus világprogram és az e-learning-program (2003. november)
Foglalkoztatottság (szociális dimenzió)	Foglalkoztatás, szociálpolitika, egészségügy és fogyasztóvédelem	Foglalkoztatási irányelvek 2003 – Szervezett formában ideiglenesen foglalkoztatott munkások – A társadalombiztosítás összehangolásáról szóló szabályok felülvizsgálata (2003. december)
Környezetvédelmi kihívások megválaszolása	Környezetvédelem	2004 márciusáig végleges elfogadás – Éghajlatváltozás-csomag – Környezetvédelmi felelősség – Levegőtminőségi csomag
	Gazdaság és pénzügy	– Energiaadó (2003. január)
Gazdaságpolitikai keretmunka	Gazdaság és pénzügy	Széles körű gazdaságpolitikai irányelvek 2003

összességében pedig a Tanács szerepének a gazdasági, szociális és környezetvédelmi célok meghatározása révén történő erősítését követeli meg – három fő eszköze pedig a széles körű gazdaságpolitikai irányelvek, a foglalkoztatási irányelvek és a belső piaci stratégia meghatározása.¹⁰²

A 2003. március 20-án és 21-én, Brüsszelben megtartott, harmadik tavaszi tanácsülés mindezek szellemében három lényeges kérdéskört (a lisszaboni reformfolyamat elsőbbséggel bíró céljai, az e célok eléréséhez szükséges intézkedések, a bővítéssel és nemzetközi ügyekkel összefüggő feladatok) tárgyalta, s végkövetkeztetései¹⁰⁴ e kérdésekben határoztak meg – a csatlakozó országokat immár konkrétan is érintő – rendelkezéseket. Hitet tett a lisszaboni reformfolyamat folytatása, az alapvető irányultság helyes volta mellett, melyek megvalósulásában ugyan jelentős eredményeket tud az unió felmutatni, a folytatás azonban további erőfeszítéseket kíván. „A fenntartható fejlődés előmozdítása és a több és jobb minőségű álláshely teremtése továbbra is az unió napi-rendjének első helyén marad, amit a növekedés folytatódásával, a stabilitást a középpontba állító makroökonómiai politikával, a gazdasági reformok továbbvitelével, s a foglalkoztatás növelését előmozdító és az európai társadalmi modellt modernizálni tudó, döntő jelentőségű cselekvési programokkal, s a

fenntartható fejlődés vonatkozásában Göteborgban elfogadott stratégia megvalósításával érhetjük el. Az unió kibővülés javítani tudja a gazdasági növekedést és a lisszaboni célok elérését. A jövődöbeli tagállamokról az idén első alkalommal szölt a Bizottság tavaszi jelentése: ezek az országok reformintézkedéseket fogadtak el, s részvételük megkezdödik a koordináció új, nyílt rendszerében. A lisszaboni stratégia közös problémáinkra közös megoldásokat kínál, olyan lényeges eszköz, amely a bővítési folyamat támogatásához felhasználható, s lehetővé teszi, hogy a legjobb bevált gyakorlatokat, tapasztalatokat az egész unió vonatkozásában oszthassuk meg.”¹⁰⁵

A Bizottság javaslatának megfelelően a Tanács meghatározta az elsőbbségi célokat (a foglalkoztatás és a társadalmi összetartó erő növelése, elsőbbségadás az innovációnak és a vállalkozásoknak, Európa összekapcsolása – a belső piac erősítése, környezetvédelem a növekedés és állásteremtés érdekében).¹⁰⁶ A tudásalapú gazdaság kiépítése érdekében a kutatás-fejlesztés koordinált támogatása, az egységes európai kutatási és innovációs terület létrehozása, a szellemi tulajdonnal szembeni visszaélések elleni védelmének fokozása (amitől a Tanács a digitális javak és szolgáltatások piacának fellendülését várja), a számítógépekre vonatkozó találmányok szabadalmi oltalma, a közösségi szabványról szölo szabályozás mielőbbi elfogadása, a tudásgazdaság kiépüléséhez nélkülözhetetlen hálózatok fejlesztése, valamint az eEurope 2005 akcióterv időarányos végrehajtása szerepelt elvégzendő feladatként.

Az e-Europe 2005 akcióterv keretében a Tanács 2003-ra az új elektronikus hírközlési szabályozási csomag mielőbbi, de mindenképpen határidőre történő tagállami bevezetése, az elektronikus bekapcsolódás támogatása (hátrányos helyzetű emberek integrációja a tudásalapú gazdaságba és az információs társadalomba), a széles sávú hálózatok fejlesztésével, az elektronikus kormányzattal, egészségüggyel, oktatással és üzletvitellel kapcsolatos legjobb gyakorlatok cseréje kapott súlypontot. 2003 végéig teljesítendő követelményként jelent meg a közszolgálati információk hasznosítását lehetővé tevő irányelv elfogadása, valamint az európai hálózati és információbiztonsági ügynökség felállítása is. Előterbe kerültek a harmadik generációs mobiltelefonnával összefüggő kérdések (3G-s alkalmazások fejlesztésében való együttműködés, transzparencia, közös szabályozási megközelítés, az infrastruktúrák megosztott használata), a széles sávú/nagy sebességű internetezés lehetőségeinek elmélyítése (s mindezek összefüggésében az igénybe vehető struktúráis alapokra vonatkozó irányelvek módosítása), valamint a kutatás-fejlesztés terén a nemzeti erőfeszítések magasabb fokú összehangolása is.¹⁰⁷ A Tanács itt hívta fel a Bizottságot arra, hogy a távközlési szektor fejlődéséről a 2004. évi tavaszi tanácsülésre készítsen külön jelentést.¹⁰⁸

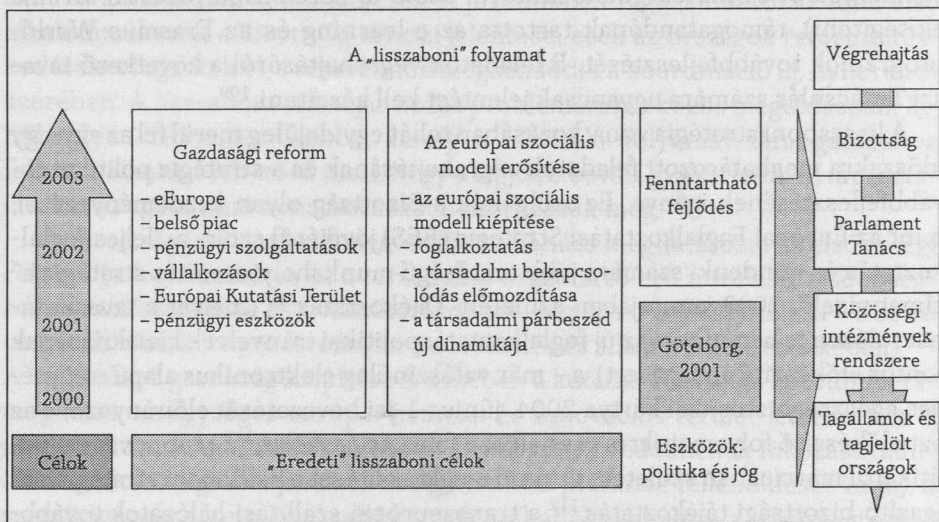
A humán tőkébe való befektetéseket a Tanács továbbra is az európai versenyképesség elengedhetetlen feltételének, a növekedés biztosítékának tekinti. Ezt elősegítendő, az oktatási rendszerek egészét érintő, tízéves program el-

kezdéséről, az oktatás- és továbbképzés, valamint a felsőoktatás terén az erőfeszítések fokozásáról rendelkezett (ezt az egyes bizonyítványok kölcsönös elismeréséről és minőségbiztosításáról szóló új keretszabályozással kívánja elősegíteni), támogatandónak tartotta az e-learning és az Erasmus World-programok továbbfejlesztését. E feladatok végrehajtásáról a következő tavaszi Tanácsülés számára ugyancsak jelentést kell készíteni.¹⁰⁹

A lisszaboni stratégia vonatkozásában tehát egyidejűleg merül fel az egy-egy időszakra meghatározott feladatok végrehajtásának és a stratégia politikai továbbfejlesztésének igénye. Ez szolgálták a Bizottság olyan kezdeményezései, mint az Európai Foglalkoztatási Stratégia (EES) jövőjéről szóló, a „Teljes foglalkoztatás és mindenki számára jobb minőségű munkahelyteremtés stratégiája” címet viselő, 2003 januárjában született Tájékoztatás¹¹⁰ (melyet a tavaszi tanácsülésen is bemutatva az új foglalkoztatáspolitikai irányelvek kialakításának fontos előkészítő anyaga lett), a – már valószínűleg elektronikus alapú – egységes egészségbiztosítási kártya 2004. június 1-jei bevezetését előírányozó, s az ezt előkészítő folyamatokról rendelkező februári javaslat,¹¹¹ az innovációs politikáról márciusban született, az unió megközelítését a lisszaboni stratégiához igazító bizottsági tájékoztatás,¹¹² a transeurópai szállítási hálózatok továbbfejlesztéséről szóló, 2003 áprilisában nyilvánosságra hozott tájékoztatás (és az ehhez kapcsolódó, az úthasználati díj elektronikus beszedését lehetővé tévő rendszer bevezetéséről szóló irányelvertervezet),¹¹³ májusban a belső piaci stratégia elsőbbséggel bíró céljait a 2003–2006 közötti időszakra meghatározó,¹¹⁴ a kötelező könyvvizsgálatnak az Európai Unióban való erősítéséről szóló,¹¹⁵ a társasági jog modernizációjáról rendelkező,¹¹⁶ a lisszaboni stratégia szociális dimenzióját erősíteni kívánó, s a szociális védelmi rendszerek nyílt koordinációjának előmozdítását célzó¹¹⁷ tájékoztatások, a kutatásokba való beruházás európai akciótervéről szóló júniusi tájékoztatás,¹¹⁸ a „vállalkozói csomag” részét képező egyes dokumentumok (a vállalkozások európai helyzetéről szóló, 2003 januárjában előterjesztett Zöld Könyv,¹¹⁹ az ugyancsak januárban született bizottsági munkadokumentum az EU kis- és középvállalkozások érdekében végzett tevékenységéről,¹²⁰ a Bizottság a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez címzett, februárban nyilvánosságra hozott jelentése az Európai Kisvállalkozói Charta végrehajtásáról,¹²¹ s az ugyancsak februári tájékoztatás a szociálpolitikai ütemterv végrehajtásának értékeléséről,¹²² illetőleg a tagjelölt országok felkészülésével foglalkozó értékelések¹²³), s mindezekkel párhuzamosan a Bizottságtól induló jogalkotási javaslatok, s a már folyamatban lévő jogalkotás felgyorsítása, lezárása érdekében végzett erőfeszítések is.

E politikákban, akciótervekben, munkadokumentumokban és értékelésekben a tudásalapú gazdaság kialakításával kapcsolatos kérdések – bár gyakran igen eltérő súlyt képviselve – de következetesen, s ami a legfontosabb: az általános és különös összefüggésekbe szervesen belefonva, a már korábban (2000–2002) meghatározott, de még nem maradéktalanul, vagy nem minden

A lisszaboni folyamat alapvető irányultságai



szinten teljesített követelményekkel s az elért eredményekkel együtt jelennek meg.

Az elektronikus gazdaságot érintő kérdések mindhárom nagy célcsoportban felmerülnek, az elektronikus üzletvitellel, kereskedelemmel összefüggő problémák azonban az első kettőre (gazdasági reform, szociális modell változásai) összpontosulnak, s elsődlegesen az Elektronikus Európa-akciótervek sajátos összefüggéseiben (e-kereskedelem, e-kormányzat, e-képességek, e-oktatás stb.) merülnek fel. Legkoncentráltabban azon a területen jelentkeznek, amely a Lisszabonban vázolt európai jövőkép szempontjából mind gazdasági, mind társadalmi vonatkozásait tekintve döntő súllyal bír: a kis- és középvállalkozások a megváltozott környezethez való igazodásának, az elektronikus üzletvitelre való átállásának körében. Ezt az eEurope-akcióterv keretei között meghirdetett Go Digital alprogram, a már elindult folyamatok kedvező hatásait pedig az eEurope 2005 akcióterv közvetlen módon, más kezdeményezések (elsősorban az elektronikus kormányzati) lényeges közvetett eszközök hozzárendelésével pedig a kiegészítő feltételrendszer biztosításával kívánják elősegíteni. Az e-business ma már a közösségi politikák önálló alfejezetét képezi,¹²⁴ mely a „kedvező üzleti és jogi környezet” megteremtésének alapelve által vezérelten egyaránt magában foglalja az információhoz jutás és a támogató mechanizmusok biztosítását, az összeurópai tapasztalatcsere és a továbbképzés lehetőségét, a jogalkotást és az elért eredmények folyamatos mérését, összehasonlítását.

„Miközben általánosan elfogadottá vált, hogy a kis- és középvállalkozásokat az infokommunikációs eszközök használatában jobban támogatni kell, a fő politikai kihívás időközben megváltozott: a vállalkozások internetre való kapcsolódásáról az infokommunikációs eszközök üzleti folyamatokba való produktív beépülésére tevődött át. E téren a kis- és középvállalkozások továbbra is a nagyobb vállalatok mögött járnak, ami kedvezőtlen hatással bírhat versenyképességükre, s összességében az európai termelékenység lassulásához vezethet”¹²⁵ – vázolja az indokoltnak tartott változások alapvető hátterét a Bizottság a terület problémáit áttekintő, s egyben a 2001-es Go Digital-kezdeményezés elért eredményeit értékelő, 2003 márciusában született tájékoztatása. Az átalakulás fokozatosan megy végbe: a legújabb szakaszban már az eEurope 2005 akcióterv olyan intézkedései támogatják, mint az E-üzlet számára kedvező környezet kialakítására és az elektronikus üzletvitelbe való bekapcsolódás elősegítésére vonatkozó erőfeszítések és a regionális és nemzeti politikák, üzleti kezdeményezések. A nagyobb vállalatokkal szembeni hátrány behozásához azonban további intézkedésekre, de mindenekelőtt alapvető szemléletbeli változásokra van szükség, amelyek viszont csak a valóságos helyzet ismeretében tervezhetők meg.

„Az elektronikus kereskedelmi tranzakciók – mint az on-line vásárlás vagy eladás – az elektronikus üzlet lényeges elemét képezik. A legutóbbi időig a statisztikák e tranzakciók mérésére és leírására korlátozódtak. Annak érdekében, hogy az európai vállalkozások versenyképességének fokozása érdekében a megfelelő politikai intézkedések meghatározhatók legyenek, az elemzéseknek jobban számot kell vetni azzal, miként járul hozzá az infokommunikációs technológiák használata a termelékenység és hatékonyság céljainak eléréséhez. Ebben az összefüggésben a kizárólag az elektronikus kereskedelmi tevékenységre való összpontosítás többé már nem lehet elégséges.”¹²⁶ Az ilyen, komplexebb megközelítés fedheti csak fel a terület valódi problémáit és megoldásra váró feladatait, s segíthet áthidalni a nagyobb és kisebb vállalkozások közötti „digitális szakadékot”, s ennek érdekében hangsúlyozza a Bizottság – a Tanács által már rendeletben meghatározott¹²⁷ – „e-üzleti mutatók” alkalmazásának fontosságát.

A leendő „elektronikus üzletpolitikákkal” szemben bizonyos alapvető követelmények, egy új megközelítés azonban a már ismert tények tükrében is meghatározhatók: ezek a kis- és középvállalkozásokat segítő politikák elfogadásának minőségi javításában és azok innovatív jellegének fokozásában (különösen a határokon átnyúló kereskedelem vonatkozásában szilárd jogi és szabályozási keret kialakítása, a távközlési piac, az internet-hozzáférés minőségének és sebességének javítását az alacsonyabb árak kialakulásával elősegítő teljes liberalizációja, az elektronikus kormányzati szolgáltatások e-kereskedelmet támogató on-line megoldásainak erősítése) ragadhatók meg. „Az ezen alapvető politikai kihívásoknak való megfelelés irányába mind euró-

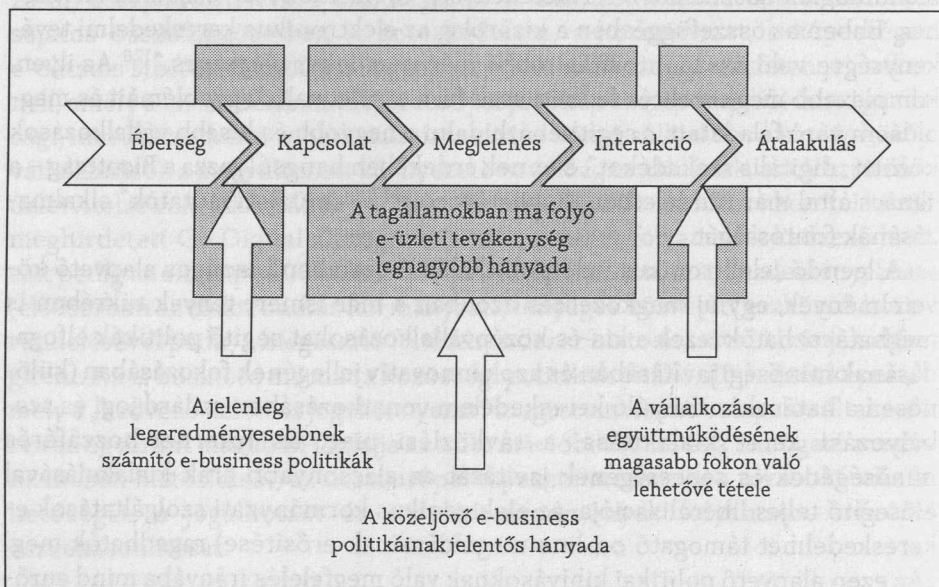
pai, mind nemzeti szinten számos lépést tettünk. Az elektronikus kereskedelemre vonatkozó jogi keretmunka széles körben megalapozta azokat, s a távközlési piacok liberalizálása Európában gyors ütemben halad. Az eEurope-kezdeményezés kereteket kínál az elektronikus kormányzati szolgáltatások előmozdításához, és támogatja a széles sávú infrastruktúrák és alkalmazások terjedését. E 'horizontális' politikai kezdeményezések kiegészítéseként a kis- és középvállalkozások segítségét célzó specifikus politikák segítik az infokommunikációs eszközök használatát, s valamennyi tagállamban elektronikus üzleti politikák támogatják e vállalkozások ilyen technológiák üzleti folyamataiba való integrálásának igényét.¹²⁸

A tájékoztatás az elektronikus üzletre, üzletvitelre való áttérést mint folyamatot ragadja meg: leírására az „e-érettség” vagy „elektronikus beérés” (e-maturity) fogalmát vezeti be. Ez a meghatározott lépcsőfokon át vezető folyamat (melynek kezdőpontját az „éberség”, az e-üzletben rejlő lehetőség felismerésére való nyitottság, végpontját pedig az üzleti modell átalakulást jelenti) spontán módon (és az egyes országokban, régiókban igen eltérő sajátosságok mellett) is végbejuthat, az uniós politikák feladata azonban éppen az, hogy a megfelelő pontokon beavatkozva felgyorsítsa és eredményesebbé tegye azt.

Ugyanakkor a helyes vállalati elektronikus kereskedelmi politikák kialakítására is jelentős szerep hárul: e politikáknak (s az azokat végrehajtani kívánó vállalatvezetésnek) késznek kell lennie az e-business gyorsan változó környe-

3. ábra

Az „elektronikus érettség” politikai lépcsőfokai¹²⁹



zetében való válaszadásra, ami viszont a tudatos felkészülést, a megfelelő készségek kialakítását és szakismeretek elsajátítását követeli meg.

A tájékoztatás egyik fő célja éppen az volt, hogy a Go Digital-kezdeményezés tapasztalatai alapján, egyedi példákkal is illusztrálva ehhez az átalakuláshoz modellt kínáljon – egyéb vonatkozásaiban jelentősége azonban ennél jóval távolabbra mutat. „E tájékoztatást úgy kell tekinteni, mint további, azt a folyamatot ösztönözni kívánó lépést, amely a lisszaboni Európai Tanács által 2000 márciusában megszabott azon nagyra törő cél elérése irányába vezet, hogy Európa az évtized végére a világ legversenyképesebb, legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon. E cél elérése érdekében valamennyi tagállamnak további erőfeszítéseket kell tennie annak érdekében, hogy a kis- és középvállalkozások számára kedvező elektronikus üzleti politikák hatékonyságát erősítsék. Az egyértelműen megfogalmazott, ambiciózus célok felállítása kulcsfontosságú szerepet játszik azokban a folyamatokban, amelyek az európai vállalkozások számára a működés keretrendszerét meghatározva versenyképességük javítását lehetővé teszik.”¹³⁰

Ahogy a tájékoztatás összefüggésében *Liikanen* főbiztos fogalmazott: „Az európai politika hangsúlya az e-commerce-ről egy holisztikusabb megközelítésre, az e-businessre tevődik át, amely minden üzleti folyamatot érintően magában foglalja az infokommunikációs technológiák hatékony és produktív integrációját.”¹³¹ Az Európai Unió megközelítése dimenziót váltott: a kilencvenes évek derekára és végére jellemző, az elektronikus kereskedelmet középpontba állító szemlélet kitágult, napjainkban már az elektronikus üzletvitel egészét, a társaságok belső és külső viszonyait egyaránt érintő, kedvező elektronikus üzleti környezet kialakításának „új megközelítése” áll a politikák – és a folyamatban lévő közösségi jogalkotás – középpontjában.

Közösségi jogalkotás – magyar jogfejlődés

Bár – elsősorban a Bizottság a belső piac lehetőségeinek lehető legteljesebb kiaknázására vonatkozó stratégiai programja¹³² nyomán – a közösségi jogfejlődés korábbi szakaszában is szép számmal születtek olyan normák (elsősorban a távközlési jog, az adatvédelem,¹³³ az információbiztonság,¹³⁴ a szellemi tulajdon joga,¹³⁵ a távollévők közötti fogyasztói szerződéses kapcsolatok,¹³⁶ a reklámjog¹³⁷ s fogyasztóvédelmi jog más összefüggéseiben), amelyek szabályozási tárgyukból adódóan „információs társadalminak” minősültek, az elektronikus kereskedelemre vonatkozó sajátos szabályozási kérdések összehangolt formában 1997-ben, a Bizottság a belső piac működőképességének javításáról szóló Tájékoztatásában jelentek meg. E dokumentum az 1999. január 1-ig terjedő időszakra állapított meg jogalkotási feladatokat – egyebek mellett ezek körében a távközlési liberalizációs csomag határidőre történő

implementációjáról, az információs társadalmi szolgáltatások átláthatóságát biztosító, egyes, a szerzői jogot, a pénzügyi szolgáltatások távollévők közötti értékesítését, az elektronikus aláírást, a feltételes hozzáférésű szolgáltatásokat szabályozó irányelvek megalkotását javasolta.

Ugyancsak 1997-ben született döntési javaslat az e-commerce jövőbeni jogi szabályozása szempontjából alapvetőnek minősülő „keretirányelv” előkészítéséről, az Európai Elektronikus Kereskedelmi Kezdeményezésről,¹³⁸ az elektronikus titkosításról és az elektronikus aláírásra vonatkozó keretszabályozás elindításáról.¹³⁹

A Bizottság a 2000–2004 közötti időszakra szóló, 1999 novemberében közzétett belső piaci stratégiája így részben a már megkezdett jogalkotási folyamatokra épített, de új célokat is meghatározott, a „digitális kor belső piacából adódó előnyök maximalizálásával” összefüggő feladatok pedig a piacfejlesztés önálló alrendszereként¹⁴⁰ jelentek meg. 2000 júniusáig megvalósítandó célként jelölte meg az elektronikus kereskedelmi irányelv, a szerzői és szomszédos jogok információs társadalmi összefüggéseiről szóló irányelv, a számítógépes programok szabadalmazhatóságáról szóló irányelv elfogadását, új jogalkotási folyamatként a hozzáadott érték típusú adókra vonatkozó szabályozási rendszerének az elektronikus kereskedelem szükségleteihez való igazítását, az elektronikus fizetések jogi rendszerének kidolgozását, s több területen (feltételes hozzáférés, on-line vitaeldöntési mechanizmusok) előzetes Tájékoztatások elkészítését tartotta szükségesnek. Más részstratégiák összefüggésében a közösségi szabványról, az új Telcom-csomagról, a közösségi adójogszabályok korszerűsítéséről, az 1. társasági irányelv módosításának tájékoztatás formájában való előkészítéséről, az adatvédelmi jog egyes nemzetközi vonatkozásairól, a kereskedelmi kommunikációról és az eladástámogatásról indítványozott jogszabály-előkészítési munkákat.

Ezzel párhuzamosan ment végbe a távközlési jogra vonatkozó közösségi joganyag átalakítása, a liberalizáció folyamatának első szakasza. A nyolcvanas évek derekán még szolgáltatói monopóliumok által uralt, erős nemzeti sajátosságokkal rendelkező (ezért az egységes európai piac megvalósulása ellen ható) távközlési szektor liberalizációjához vezető első óvatos lépéseket 1984-ben tette meg (döntés a szabványosításról, közös kutatóprogramok – RACE,¹⁴¹ ACTS¹⁴² – elindítása, a legkevesbé fejlődő régiók számára felzárkózási programok – STAR,¹⁴³ Telematics – indítása, célok kitűzése Európa nemzetközi távközlési piacon való pozíciójának megerősítésére). Az európai távközlési politika kialakítására vonatkozó közösségi munka második szakasza 1987-ben vette kezdetét: ekkor bocsátotta ki a Bizottság a távközlési szolgáltatások és felszerelések közös piacának fejlődéséről szóló Zöld Könyvet.¹⁴⁴

A Zöld Könyv nyomán összeurópai vita kezdődött az egységes európai piac megvalósulását e téren is biztosító szabályozási keretrendszer, a közös távközlési politika és részelemei kialakításáról, s néhány éven belül lefektették a

célok elérését biztosítani kívánó, jogi alapokat is.¹⁴⁵ A távközlési és információs társadalmi szabályozási törekvések 1994-től kapcsolódtak össze (a Bange-mann-csoport jelentése,¹⁴⁶ a Bizottságnak az európai információs társadalomhoz vezető útról szóló akcióterve,¹⁴⁷ és annak felülvizsgált változatai¹⁴⁸). E lépések nyomán 1998. január 1-jén az Európai Unió legnagyobb részében a távközlési piacok liberalizációja már teljesnek volt mondható,¹⁴⁹ és kialakultak a továbblépés, az „új szabályozási keretmunka” fő irányai, követelményei¹⁵⁰ is.

2001-ig tehát lerakták az elektronikus gazdaság fejlődése szempontjából nélkülözhetetlen alapokat, elfogadták, vagy a politikai előkészítés szakaszából már a jogszabály-előkészítés szakaszába léptek az egyes részterületekre (adatvédelem, távollévők közötti szerződéses kapcsolatok fogyasztóvédelmi kérdései, elektronikus fizetési eszközök, elektronikus aláírás, információs társadalmi szolgáltatások, az elektronikus pénzintézetek tevékenységének megkezdése, folytatása és ellenőrzése, szerzői és szomszédos jogok) vonatkozó irányelvek, rendeletek.

A tagjelölt országok számára az eEurope 2003+ akcióterv az *acquis* információs társadalommal összefüggő jogi szabályozás elemeinek implementációját¹⁵¹ kiemelt fontosságúnak minősítette, s átvételüket (annak a körnek kivételével, melyre nézve az illető tagjelölt ország időleges mentességet kért) sürgősnek minősítette. Az eEurope2003+ akcióterv összefüggésében „releváns *acquis*” fő elemei közé a távközlésre és az elektronikus kereskedelemre vonatkozó szabályok kerültek.¹⁵²

Az elektronikus kereskedelmet érintő speciális joganyag 2001-ben tehát lényegében hat fő területet szabályozott: az elektronikus aláírásról, az információs társadalmi szolgáltatásokról, a távollévők közötti szerződéses kapcsolatokat, valamint a szellemi tulajdont érintő, illetőleg az adatvédelmi és a távközlési jogi irányelvek rendszeréből. 2002 végéig – az „első generációs információs társadalmi jogszabályok” zömében még a kilencvenes évek végén indult folyamatainak lezáródásával – kialakult az „elektronikus pénzügyi jog” (adók, fizetések) feltételrendszere, továbbfejlesztették került a szellemi tulajdon jogát – de a lisszaboni stratégiához, s különösen az eEurope-kezdeményezéshez köthető, újonnan kijelölt szabályozási területeken is jelentős jogalkotási eredmények születtek.

Az „első generációs információs társadalmi irányelvek és rendeletek” körében 2000 szeptemberében megszületett az elektronikus pénzintézetekről, működésük szabályairól és felügyeleti kérdéseikről szóló irányelv,¹⁵³ 2002. május 7-én pedig az elektronikus kereskedelem és az általános forgalmi adó összefüggésében a 77/388/EEC irányelv kiegészítésére vonatkozó 792/2002. tanácsi rendelet,¹⁵⁴ ezt egészítette ki az elektronikus pénzügyi szolgáltatások távértékesítésére vonatkozó irányelv 2002 júniusában történő elfogadása.¹⁵⁵ A szellemi tulajdon körében 2001 júniusában fogadták el a szerzői és szomszédos jogok egyes információs társadalmi vonatkozásait érintő irányelvet,¹⁵⁶

3. táblázat

Az információs társadalomra vonatkozó alapvető közösségi joganyag az eEurope + kezdeményezés szerint

Távközlés	Elektronikus kereskedelem
A Bizottság 1999/64/EK Irányelve az egyetlen üzemeltető tulajdonában lévő távközlő hálózatok és kábeltelevíziós hálózatok különálló jogi személyisége biztosításának tekintetében a 90/388/EGK irányelv módosításáról	Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve az információs társadalomhoz fűződő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem bizonyos jogi kérdéseiről a belső piacon
Az Európai Parlament és a Tanács 99/5/EK irányelve a rádióberendezésekről és a távközlési végberendezésekről, valamint azok megfelelőségének kölcsönös elismeréséről	Az Európai Parlament és a Tanács 1999/93/EK irányelve az elektronikus aláírások közösségi kereteiről
Az Európai Parlament és a Tanács 97/66/EK irányelve a személyes adatok kezeléséről és a magánélethez fűződő jogok védelméről a távközlési ágazatban	Az Európai Parlament és a Tanács 98/84/EK irányelve a feltételes hozzáférésen alapuló vagy azt tartalmazó szolgáltatások jogi védelméről
Az Európai Parlament és a Tanács 97/33/EK irányelve a távközlőhálózatok összekapcsolásáról, tekintettel az univerzális szolgáltatás biztosítására, valamint a szolgáltatások átjárhatóságának követelményére, amelyet a nyílt hálózati hozzáférés (ONP) biztosít	Az Európai Parlament és a Tanács 98/34/EK irányelve a műszaki tartalmú jogszabálytervezetekre és szabványtervezetekre vonatkozó információszolgáltatási eljárásokról Módosított 98/48/EK irányelv
A Bizottság 96/2/EK irányelve a Bizottság 90/388/EGK irányelvének módosításáról, tekintettel a mobil és a személyi távközlésre	Az Európai Parlament és a Tanács 97/7/EK irányelve a távolban kötött szerződések tekintetében a fogyasztók védelméről
Az Európai Parlament és a Tanács 95/47/EK irányelve a televíziós jelek átvitelével kapcsolatos szabványok használatáról	Az Európai Parlament és a Tanács 96/9/EK irányelve az adatbázisok jogi védelméről
A Bizottság 94/46/EK irányelve a Bizottság 88/301/EGK és 90/388/EGK irányelveinek módosításáról, különös tekintettel a műholdas kommunikációra	Az Európai Parlament és a Tanács 1995. október 24-i 95/46/EK irányelve az egyének védelméről a személyi adatok feldolgozását és ezen adatok szabad mozgását illetően
A Tanács 92/44/EGK irányelve a nyílt hálózati hozzáférés feltételeinek bérelt vonalakra történő alkalmazásáról	A Tanács 93/98/EGK irányelve a szerzői jog és egyes kapcsolódó jogok védelmi idejének harmonizálásáról
A Tanács 1991/287/EGK irányelve a vezeték nélküli európai digitális távközlés (DECT) Közösségen belüli összehangolt bevezetéséhez kijelölt frekvenciasávról	A Tanács 93/22/EGK irányelve az értékpapírokról irányuló befektetési szolgáltatásokról

3. táblázat folytatása

Távközlés	Elektronikus kereskedelem
A Tanács 1990/544/EGK irányelve a páneurópai közcélú földi telepítésű rádiós személyhívó Közösségen belüli összehangolt bevezetéséhez kijelölt frekvenciasávokról	A Tanács 93/13/EGK irányelve a fogyasztóval kötött szerződések tisztességtelen szerződési feltételeiről
A Bizottság 90/388/EGK irányelve a távközlési szolgáltatások piacának versenyéről	A Tanács 92/100/EGK irányelve a bérleti jogról és a haszonkölcsönzési jogról, valamint a szerzői joggal szomszédos jogokról a szellemi tulajdon területén
A Tanács 90/387/EGK irányelve a távközlési szolgáltatások egységes belső piacának kialakításáról, amely a nyílt hálózati hozzáférés (ONP) bevezetésén alapul	A Tanács 91/250/EGK irányelve a számítógépi programok jogi védelméről
A Tanács 87/372/EGK irányelve a közcélú páneurópai cellás digitális földi telepítésű mobil kommunikáció összehangolt közösségi bevezetése számára fenntartott frekvenciasávokról	A Tanács 87/102/EGK irányelve a tagállamok fogyasztói hitelre vonatkozó jogszabályai és közigazgatási rendelkezései közelítéséről
	A Tanács 84/450/EGK irányelve a tagállamok félrevezető reklámozásra vonatkozó jogszabályai és közigazgatási rendelkezései közelítéséről
	A Tanács 77/388/EGK irányelve a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról, az egységes többletértéktadórendszer egységes adóköteles adóalapjáról

valamint a szerzőket eredeti műveik újrahasznosítása után megillető jogokról rendelkező irányelvet.¹⁵⁷

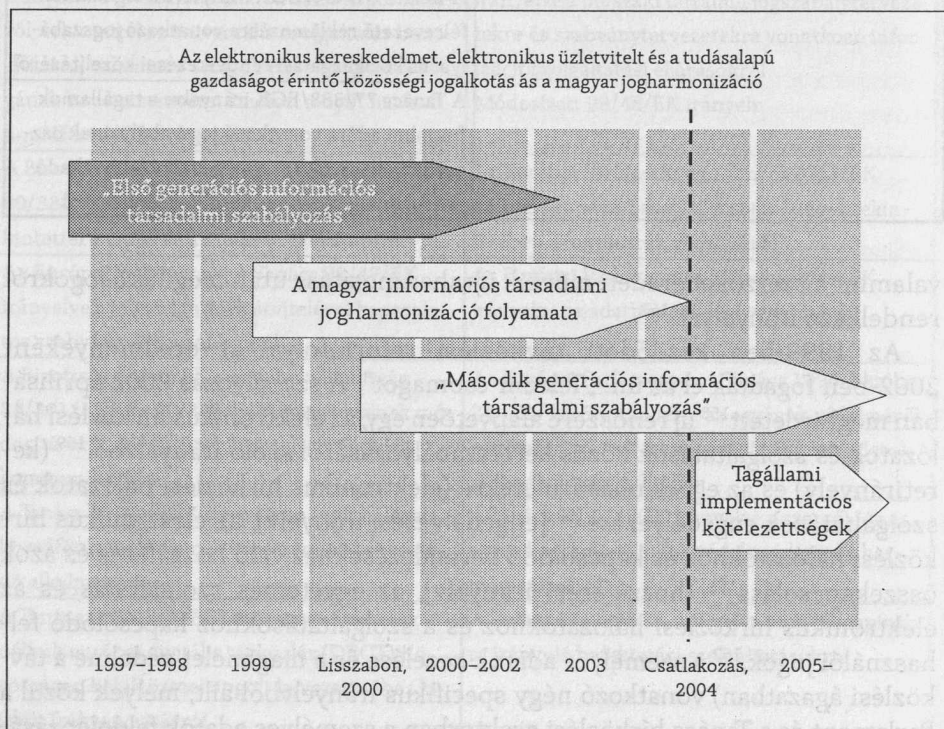
Az 1999-ben kezdődött távközlési reformfolyamat eredményeként 2002-ben fogadták el az ún. „Telcom-csomagot”. A szabályozás 2002 áprilisában meghirdetett¹⁵⁸ új rendszere alapvetően egy, az elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló irányelvből¹⁵⁹ (ke-retirányelv) és az egyes részterületekre (elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások engedélyezése¹⁶⁰ [engedélyezési irányelv], az elektronikus hírközlési hálózatokhoz és kapcsolódó berendezésekhez való hozzáférés és azok összekapcsolása¹⁶¹ [hozzáférési irányelv], az egyetemes szolgáltatás és az elektronikus hírközlési hálózatokhoz és a szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogok,¹⁶² a személyes adatok kezelése és a magánélet védelme a távközlési ágazatban) vonatkozó négy specifikus irányelvből állt, melyek közül a Parlament és a Tanács hírközlési szektorban a személyes adatok feldolgozásá-

ról és a magánélet védelméről szóló irányelv¹⁶³ csak 2002 júliusában fogadtatott el. A csomag a Parlament és a Tanács ugyancsak 2002 áprilisában közzétett „rádióspektrum-politikára” vonatkozó döntésével,¹⁶⁴ a hírközlési szolgáltatások piacának versenyjogi kérdéseit tárgyaló irányelv elfogadásával,¹⁶⁵ valamint a hírközlési hálózatokra, szolgáltatásokra, valamint az azokhoz kapcsolódó be- és szolgáltatásokra vonatkozó szabványokat és/vagy specifikációkat összefoglaló, a korábbi nyílt hálózati szabványlista helyébe lépő, 2002 decemberében nyilvánosságra hozott követelmények¹⁶⁶ és a Bizottság hírközlési szektoron belül érintett termék- és szolgáltatási piacokra vonatkozó, 2003. február 11-én elfogadott ajánlásával¹⁶⁷ egészült ki.

Az európai társasági jog információs társadalmivá tétele folyamatának első állomásaként a 68/151/EEC irányelv módosítására vonatkozó bizottsági javaslat¹⁶⁸ alapvetően az irányelvnek a társaságok közzétételi kötelezettségével kapcsolatos rendelkezéseit érintette, illetőleg – más, 1968 óta elfogadott közösségi jogszabályokra is tekintettel – egyes rendelkezéseit kívánta aktualizálni. A javaslatot a Parlament – néhány eleme kivételével¹⁶⁹ – támogatta, az ezek vonatkozásában tett indítványokkal viszont a Tanács értett egyet.

4. ábra

Az európai szabályozási folyamatok és a magyar jogalkotás folyamatai



Az irányelv¹⁷⁰ tanácsi elfogadására, így első olvasatban, 2003. június 11-én sor került.¹⁷¹

Lényegében (de a teljesség igénye nélkül) ez volt az az elektronikus kereskedelmi és hírközlési jogi joganyag, aminek legnagyobb részét a tagjelölt országoknak a csatlakozás időpontjáig át kellett venniük. A magyar jogközelítési folyamat alapvető kereteit a Magyar Köztársaság, az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás jelölte ki. Az európai integrációval összefüggő feladatokat tárcaközi bizottság koordinálta, a jogharmonizációs feladatokról és ütemtervről kormányhatározatok rendelkeztek. A magyar jogharmonizációs folyamat kezdetben a Fehér Könyv fejezetbeosztását követte, 1998-tól azonban a jogharmonizációs feladatok az Európai Unió és Magyarország közötti csatlakozási tárgyalások első szakaszában kialakított fejezetek szerint, s azokon belül éves bontásban kerültek meghatározásra.

Ezen túlmenően a magyar információs társadalmi jogalkotás tekintettel volt a nemzetközi szervezetek keretei között zajló jogalkotási folyamatokra is: hazánk számos olyan jelentős egyezményhez csatlakozott, melyek – a közösségi jogi szabályozással összeegyeztethető módon – az információs társadalom sajátos problémáira nemzetközi egységi jogi megoldást kívántak nyújtani. E folyamatok a 2002-ben hivatalba lépett új kormány intézkedéseinek köszönhetően felgyorsultak, kiteljesedtek. Az informatikai és hírközlési tárgyú jogszabályok előkészítésében, koordinációjában és megalkotásában jelentős szerepet kapott a 2002 májusában az ágazati feladatok ellátására létrehozott Informatikai és Hírközlési Minisztérium.

A szerződések joga és a fogyasztóvédelem körében a távollévők közötti szerződésekről rendelkező 17/1999. (II. 5.) Korm. rendelet előírásai a távolban kötött szerződések tekintetében a fogyasztók védelméről rendelkező 97/7/EK irányelvvel, valamint a fogyasztóval kötött szerződésben tisztességtelennek minősülő feltételekről rendelkező 18/1999. (II. 5.) Korm. rendelet a fogyasztóval kötött szerződések tisztességtelen szerződési feltételeiről szóló 93/13/EGK irányelvvel összeegyeztethető szabályozást tartalmaznak. Fogyasztóvédelmi jogunk harmonizációjában jelentős lépésnek minősül a *Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény, valamint az egyes törvények fogyasztóvédelemmel összefüggő jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2002. évi XXXVI. törvény*, mely a Tanács az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések tekintetében a fogyasztók védelméről szóló 85/577/EGK irányelvvel, a Tanácsnak a fogyasztóval kötött szerződések tisztességtelen szerződési feltételeiről szóló 93/13/EGK irányelvvel, az Európai Parlament és a Tanács a fogyasztási cikkek adásvételének, illetve a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól szóló 1999/44/EK irányelvvel, valamint az Európai Parlament és a Tanács a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó fizetési késedelem leküzdéséről szóló 2000/35/EK irányelvvel összeegyeztethető szabályozást vezetett be.

10 Az elektronikus kereskedelmi kapcsolatokat is érintő adatvédelmi jog téren az Európai Unió Tanácsának 95/46/EK „Az egyénnek a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelméről és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról” szóló irányelve lényeges rendelkezései elsődlegesen a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt módosító 1999. évi LXXII. törvény révén, az ET R (85) 20. sz. „A direkt marketing célra használt személyes adatok védelmére” kiadott Ajánlására alapozva a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény révén született magyar jogharmonizáció. Az 1998. évi VI. törvénnyel került kihirdetésre az Európa Tanács „Az egyénnek védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során” címet viselő egyezménye. Adat- és titokvédelmi jogunk fejlődésének legutóbbi szakaszában a *személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról* szóló 1992. évi LXIII. törvényt módosító 2003. évi XLVIII. törvény, az *államtitokról és a szolgálati titokról* szóló 1995. évi LXV. törvény, valamint *azzal összefüggésben más törvények módosításáról* szóló 2003. évi LIII. törvény is lényeges jogharmonizációs feladatokat teljesített.

11 A fizetések joga terén az elektronikus fizetési eszközök kibocsátására és használatára vonatkozó 77/1999. (V. 28.) kormányrendelet az elektronikus fizetési eszközökkel végzett műveletekről, különösen a kibocsátó és a birtokos közötti viszonyról szóló 97/489/EK ajánlás rendelkezéseivel összhangban lévő szabályozást tartalmazott. Ennek lépett a helyébe a pénzforgalomról, a pénzforgalmi szolgáltatásokról és az elektronikus fizetési eszközökről szóló 232/2001. (XII. 10.) Korm. rendelet, mely az elektronikus fizetési eszközök szabályozását pénzügyi jogunkba magasabb fokú harmonizációt elérve oldotta meg.

12 Az 1999-ben elfogadott új szerzői jogról szóló törvény (1999. évi LXXVI. törvény) lényegében megújított, a korábbi, széttagolt, rendeleti szinten megjelenített joghoz képest egységes szabályozást vezetett be. A törvény összességében a nemzetközi (Berni Unió Egyezmény, Egyetemes Szerzői Jogi Egyezmény, Római Egyezmény, Genfi Egyezmény, WIPO-szerződések, TRIPS-egyezmények) és közösségi jogi szabályozás (a Tanács 91/250/EGK irányelve a számítógépprogramok jogvédelméről, a Tanács 92/100/EGK irányelve a bérleti jogról és a haszonkölcsönzési jogról, valamint a szellemi tulajdon területén a szerzői joghoz kapcsolódó bizonyos jogokról, a Tanács 93/83/EGK irányelve a műholdas műsorsugárzásra és a vezeték útján történő továbbközvetítésre alkalmazandó szerzői jogra és a szerzői joggal kapcsolatos jogokra vonatkozó egyes szabályok összehangolásáról, a Tanács 93/98/EGK irányelve a szerzői jog és bizonyos kapcsolódó jogok védelmi idejének harmonizálásáról) követelményeinek megfelel. Az Szjt. interneten keresztül történő hozzáférhetőségének kérdéseit a Szellemi Tulajdon Világszervezete, a WIPO 1996-os *Szerzői jogi és az Előadásokról és hangfelvételekről* szóló szerződése¹⁷² – amit az

57/1998. (IX. 29.) OGY határozat erősített meg –, valamint a Magyar Köztársaság Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között a szellemi tulajdonról kötött megállapodás¹⁷³ szabályozza. Az Szjt.-t módosító 2001. évi LXXVII. törvény 2002. január 1. napján történt hatálybalépésével hazai jogunkban is lehetővé vált az adatbázisok és adatbázis-előállítók jogi oltalma. A magyar törvénymódosítás az Európai Unió az adatbázisok jogi védelméről szóló 96/9 EK irányelvét követi. Ez az irányelv nemcsak az adatbázisok szerzői jogi védelmére vonatkozó szabályozást pontosította, hanem külön(ös), *sui generis* védelmet biztosított az adatbázis-előállítók számára is.

Az iparjogvédelem terén a magyar jog az uniós szabályozással összhangban rendezi a találmányok szabadalmi oltalmának (1999. évi XXXIII. törvény), a használati minta oltalmának (1991. évi XXXVIII. törvény), a mikroelektronikai félvezető termékek topográfiájának oltalma (1991. évi XXXIX. törvény), a védjegyjog, a versenyjog kérdéseit. A versenyjog terén a technológiai-átadási megállapodások, szakosítási, kutatási-fejlesztési megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alól történő mentesítése [86/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet, 85/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet] a Római Szerződés, illetve az Európai Bizottság 240/96/EK illetve 417/85/EGK, 418/85/EGK rendeleteinek megfelelően került szabályozásra. A 98/71/EK irányelv rendelkezésével, illetőleg az ipari tulajdon oltalmára vonatkozó nemzetközi egyezményekkel összhangban törvény született a formatervezési minták oltalmáról (2001. évi LXVII. törvény). Szabadalmi jogunk további modernizációját szolgálta az 1973. október 5-i Müncheni Egyezmény (Európai Szabadalmi Egyezmény) kihirdetéséről szóló 2002. évi L. törvény, illetőleg a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvényt módosító 2002. évi XXXIX. törvény elfogadása.

A Btk. módosításáról rendelkező – 2002. április 1-jével hatályba lépett – 2001. évi CXXI. törvény a számítógépes bűncselekményekről szóló, 2001 novemberében elfogadásra került európai tanácsi egyezmény szabályaival egyezően arra törekedett, hogy úgy a személyiségi jogok, mint a szellemi tulajdon védelme, a gazdálkodás biztonsága érdekében az informatikai bűnözés új formái ellen hatékony védelmet biztosítson. A büntető jogszabályok és a hozzájuk kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi II. törvény vezette be a magyar jogba az Európai Unió Tanácsa 2001. május 28-i, a nem készpénzes fizetőeszközök hamisítása és az ilyen fizetőeszközökkel elkövetett csalás elleni küzdelemről szóló kerethatározatában foglaltak szerinti szabályozást.

2001-ben három lényeges, információs társadalmi célú törvényt fogadott el a parlament: az első a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény,¹⁷⁴ a második az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény,¹⁷⁵ a harmadik az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII.¹⁷⁶

törvény. Mindhárom a közösségi joggal való harmonizációs folyamat fontos állomása, a megszületett törvények alaptörvényként értékelhetők: a hírközlési törvény – a közösségi liberalizációs szabályozási csomag átvételével – a kommunikációs infrastruktúra működésével, működtetésével kapcsolatos, a felhasználót és a fogyasztót a korábbinál lényegesen jobb helyzetbe hozó rendelkezései révén, a második a papíralapú nyilatkozattétel és ügyintézés hiteles elektronikus alternatívájának lehetővé tételével törölt el korábbi megkötöttségeket (és honosított meg új jogintézményeket), míg a harmadik törvény részben fogyasztóvédelmi, részben szerződési jogi szabályai révén az elektronikus kereskedelem sajátos igényeinek megfelelő szabályok bevezetésére törekedett.

A csatlakozásra való felkészülés jegyében 2003 szeptemberétől még számos, információs társadalmi tárgyú és harmonizációs célú új törvény parlamenti benyújtása várható: a leglényegesebbek közé a szerzői jogi törvény átfigó módosítása (a 2001/29/EK irányelvvel való összeegyeztethetőség megteremtése), az információs társadalmi szolgáltatásokról és az elektronikus kereskedelemről szóló törvény módosítása (a 2000/31/EK irányelvvel való teljes körű összeegyeztethetőség megteremtése, speciális adatvédelmi szabályokkal való kiegészítése), az elektronikus archiválás szabályairól rendelkező új törvény, az egységes hírközlési törvény helyébe lépő, az elektronikus hírközlési szolgáltatásokról, illetőleg a postáról szóló törvények, a közigazgatási eljárások korszerűsítése és elektronizálása szempontjából a közigazgatási eljárás általános szabályairól szóló új törvény számíthatók. Várható a közbeszerzések rendszeréről, a cégeljárásról és cégnyilvánosságról szóló törvények változása is. Az 1. társasági jogi irányelv-módosítás jelentette kihívásra a magyar gazdasági jogalkotás Európában elsőként válaszolt: az Igazságügyi Minisztérium koordinációjában már 2002 novemberében megkezdődött a szükséges jogszabályi módosítások előkészítése, 2003. július 9-én pedig kormányhatározat született az elektronikus cégeljárásról és a cégiratok elektronikus úton való hozzáféréséről rendelkező törvénytervezetnek az országgyűléshez történő benyújtásáról.¹⁷⁷

Összességében tehát megállapítható, hogy csatlakozásunk időpontjáig az információs társadalom sajátos viszonyait érintő, a csatlakozás időpontjában hatályos, s a tagállamokra nézve is kötelezően harmonizálandó közösségi joganyag (fogalomhasználatunkban az „első generációs információs társadalmi szabályozás”) átvételére vonatkozó kötelezettségét Magyarország (formálisan legalábbis) teljesíteni tuda. Ugyanakkor az új, „elektronikus” szabályozási intézményrendszer teljes mértékben – a szabályozó erők közötti megfelelő koordináció, a részfeladatok, szabályozási szintek és eszközök megfelelő definiálása, vagy (a jogharmonizációs folyamat utolsó szakaszában) egyszerűen időhiányában – még nem alakult ki: nem módosultak a tudásalapú, elektronikus gazdaság hatékony és versenyképes működését akadályozó egyes (alsóbb

szintű) jogszabályok, hiányoznak még az új rendeletek, s az önszabályozó mechanizmusok eszköztára is további kiegészítésre szorul.

Összegzés és kitekintés

A – ma még nagyobb részt bizottsági közleményekben, irányelv- és rendelet-javaslatokban megtestesülő, kisebb részt már az Európai Parlament előtti tárgyalás és egyeztetés különböző stádiumaiban tartó – „második generációs”, leendő új információs társadalmi normák már a lisszaboni stratégia és az eEurope 2002, illetőleg az eEurope 2005 kezdeményezésekben megfogalmazott politikák végrehajtását segíteni kívánó, tudatosan tervezett és összehangolt eszköztár kialakulását vetítik előre. Fő irányai az információs és hálózati biztonság fokozása, az üzleti szféra számára kedvező jogi feltételrendszer kialakítása, az on-line közszolgáltatások és az elektronikus kormányzati megoldások támogatása, az elektronikus ügyintézés lehetőségének megteremtése, tágabb összefüggésben pedig a gazdasági-magánjogi szabályok konzisztenciájának fokozása, a gazdasági fejlődésre negatívan ható hatósági szabályozási feltételrendszer liberalizálása, az önszabályozási mechanizmusok és az alternatív vitaeldöntési rendszerek támogatása – összességében pedig egy hatékonyabban működő európai belső piac megteremtésének elősegítése. A már javaslati stádiumba jutott új irányelveket várhatóan elfogadják, s a nemzeti jogokba való átültetésük a tagállamokban (immár Magyarországon is) 2005 végéig (az eEurope-program második szakaszának vége, a lisszaboni stratégiában megjelölt tízéves időszak félideje) megtörténik. Számolni kell azzal is, hogy egyes, a belső piac bizonyos vonatkozásainak jogegyesítését érintő, különösen fontos területeken (például nemzetközi gazdaság joga) az új rendelkezések várhatóan a közvetlenül érvényesülő jogforrási formákban jelennek meg.

2004. május 1. óta az információs társadalom intézményi és jogszabályi feltételrendszerének kialakítása – tagállami státusunkból adódóan – közvetlenül az Európai Unió közösségi politikáinak, kialakulóban lévő, s már hatályos joganyagának figyelembevételével kell hogy végbemenjen. Ez az elektronikus kereskedelem-elektronikus gazdaság összefüggésében az információs társadalmi szabályozás második generációs irányelveinek átvételi kötelezettségét jelenti – ugyanakkor a magyar jogrendbe „belépnek” a tagállamok vonatkozásában közvetlenül érvényesülő egyes jogforrások rendelkezései is.

E háttér előtt a csatlakozás küszöbén álló Magyarország új típusú kihívásokkal szembesült. A 2002 tavaszán hivatalba lépett kormány nemzeti jóléti programja¹⁷⁸ hitet tett a modernizáció végrehajtására és a tudásalapú társadalom feltételeinek megteremtésére épülő, európai társadalmi és gazdasági modell mellett. Megvalósítása komplex gazdaság- és társadalompolitikai megközelí-

tést igényel, melynek fokozottan kell tekintettel lennie az immár a tudásalapú gazdaságot középpontba állító „európai modell” változásaira, a lisszaboni stratégiában rögzített követelményeknek való megfelelésre.

Gazdasági jogalkotásunk, következő szakaszában a – funkcionálisan elkülönült, de koregulatíván működő – normatív és önszabályozás gazdaságszervező szerepe minden korábbinál nagyobb hangsúlyt kap majd: Európa gazdasági jövője nagymértékben függ attól, hogy a politikákban megfogalmazott, EU-s szóhasználatú „ambíciózusnak”, „nagyra törőnek” minősített célok megvalósulását a közösségi egységjog, s a régi és új tagállamok jogrendszerei mennyiben, milyen hatékonysággal tudják majd elősegíteni. Mindez egy olyan átgondolt, tudatos, a lisszaboni folyamat céljait messzemenőig figyelembe vevő, középtávú gazdaságpolitikai stratégia részét képező jogpolitikai megközelítést igényel, mely – gazdasági jogalkotásunkba szervesen beépítve – egyrészt lehetővé teszi az első generációs szabályozás teljes körű harmonizációját, másrészt felkészíti jogalkotásukat a második generációs szabályozás átvételére.

Jegyzetek

- 1 Towards a knowledge-based Europe – The European Union and the information society, European Commission, Brussels, 2002 (a továbbiakban: *Towards a knowledge-based Europe...*; idézeteink a szöveg hivatalosnak számító, kéziratos változatából valók).
- 2 Lisbon European Council, Presidency Conclusions, 23–24 March 2000, para 5.
- 3 Towards a knowledge-based Europe, p. 3.
- 4 European Council and European Commission: Action Plan, eEurope: An Information Society for All, Brussels, 14. 6. 2000.
- 5 Towards a knowledge-based Europe, pp. 4–7.
- 6 Towards a knowledge-based Europe, p. 18.
- 7 eEurope 2002 – Impacts and Priorities, A communication to the Spring European Council in Stockholm, 23–24 March 2001, Brussels, 13. 3. 2001, COM(2001) 140 final.
- 8 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, eEurope 2005: An information society for all, An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21/22 June 2002, COM (2002) 263 final, Brussels, 28. 5. 2002.
- 9 A fogalmakhoz és a hatásmechanizmusokhoz lásd: Thomas Hess: Netzeffekte – Verändern neue Informations- und Kommunikationstechnologien das klassische Marktmodell? in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Nr. 2/2000, pp. 96–98., Michael Hutter: Besonderheiten der digitalen Wirtschaft – Herausforderungen an die Theorie, in: Das Wirtschaftsstudium, Nr. 12/2000, pp. 1659–1665, Peter Kalmbach: Eine neue Wirtschaft im neunten Jahrtausend, in: Wirtschaftsdienst, Nr. IV/2000, pp. 210–217.
- 10 Axel Zerdick: Die Internet-Ökonomie – Strategien für die digitale Wirtschaft, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg, 1999, p. 150. A „klasszikus” közgazdaságtan olyan neves képviselői, mint James Kenneth Galbraith viszont a változásokat nem találták összeegyeztethetetlennek a neokeynesi elmélettel, s nem érezték indokoltnak valamely új közgazdasági elméletet megalkotását sem. Bizonyos körülmények fennforgása (a növekedésorientált gazdaságpolitika, a

- munkanélküliség százalékarányának „befagyása” stb.) Galbraith szerint az árszínvonal stabilizáláshoz vezet: az USA sikerének elsődleges záloga azonban elsősorban a keresleti politika következetes fenntartása volt. (Vö.: James Kenneth Galbraith: Irrwege der Ökonomen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 6/2000, pp. 665–669).
- 11 Lásd: Robert D. Atkinson–Randolph H. Court: The New Economy Index: Understanding America’s Economic Transformation. Progressive Policy Institute. Technology, Innovation and New Economy Project, November 1998, Joint Economic Committee Staff Report: Entrepreneurial Dynamism and the Success of U. S. High-Tech, October, 1999.
 - 12 Vö.: The E-Economy in Europe: Its potential impact on EU enterprises and policies, European Communities, Brussels, 2001, p. 11. (A továbbiakban: *The E-Economy in Europe...*)
 - 13 The Knowledge-Based Economy, Report OCDE/GD(96)102, OECD, Paris, 1996 (a továbbiakban: *OECD-Report...*).
 - 14 OECD-Report... p. 9.
 - 15 OECD-Report... pp. 18–19.
 - 16 Is There a New Economy? – First Report on the OECD Growth Project, OECD, Paris, 2000, p. 13.
 - 17 The E-Economy in Europe, p. 12.
 - 18 Towards a knowledge-based Europe, p. 7.
 - 19 Peter Häberle: Europäische Rechtskultur, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1997, p. 31.
 - 20 Lásd 2. cikk: Az Európai Közösség feladatai.
 - 21 The Lisbon European Council – An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe; Contribution of the European Commission to the Special European Council in Lisbon 23–24th March 2000, DOC/00/7, Brussels, 28 February 2000. (A továbbiakban: *Council Agenda 2000*.)
 - 22 Council Agenda 2000, p. 2.
 - 23 Council Agenda 2000, p. 11.
 - 24 Council Agenda 2000, p. 10.
 - 25 Council Agenda 2000, pp. 14–15.
 - 26 Council Agenda 2000, p. 17.
 - 27 Council Agenda 2000, p. 21.
 - 28 Council Agenda 2000, p. 15.
 - 29 Council Agenda 2000, pp. 22–23.
 - 30 Lásd: Presidency note on Employment, Economic Reforms and Social Cohesion – Towards a Europe based on Innovation and Knowledge, Commission report – eEurope – An information society for all, Commission communication on Community policies in support of employment, Commission communication: Building an inclusive Europe, Commission communication: Social trends: prospects and challenges, Commission communication: Strategies for jobs in the information society, Commission report on economic reform: Report on the functioning of product and capital markets, Contribution of the Council (ECOFIN), Contribution of the Council (Labour and Social Affairs), Contribution of the Council (Internal Market): Cardiff Economic Reform Process: internal market aspects, Opinion of the Employment and Labour Market Committee, Presidency report „Strengthening the common European Security and Defence policy”, Report on the Western Balkans presented to the European Council by the Secretary General/High Representative together with the Commission, Draft report from the European Council to the European Parliament on the progress achieved by the European Union in 1999.
 - 31 Presidency Conclusions Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000. (A továbbiakban: *Lisbon Conclusions*.)
 - 32 Lisbon Conclusions, para 24.
 - 33 Lisbon Conclusions, para 8.
 - 34 Lisbon Conclusions, para 11.

- 35 Choosing to grow: Knowledge, innovation and jobs in a cohesive society, Report to the Spring European Council, 21 March 2003 on the Lisbon strategy of economic, social and environmental renewal, COM(2003) 5. , European Commission, Brussels, 2003, p. 3. (A következőkben: *Choosing to grow...*)
- 36 Open Method of Coordination.
- 37 Lásd: N. Lebessis-J. Paterson: 'Developing New Modes of Governance', in: O. De Schutter-N. Lebessis-J. Paterson (eds): *Governance in the European Union*, Cahiers of the Forward Studies Unit, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001.
- 38 Helping SMEs to Go Digital, COM(2001) 136 final, 13. 3. 2001.
- 39 Helping SMEs to Go Digital, p. 5.
- 40 Ennek hiányát a Bizottság egy korábbi Tájékoztatása Európa a nemzetközi kereskedelemben versenytársaihoz viszonyítottan legnagyobb hiányosságát és kihívását határozta meg (lásd Challenges for Enterprise Policy in the Knowledge-Driven Economy, COM /2000/ 256 final of 26. 4. 2000).
- 41 Helping SMEs to Go Digital, p. 8.
- 42 Helping SMEs to Go Digital, p. 11.
- 43 Towards Enterprise Europe. Work programme for enterprise policy 2000–2005, Commission staff working document of 8 May 2000 (SEC) 771.
- 44 European Charter for small enterprises, Annex III. of the Conclusions of the Presidency of the Santa Maria da Feira European Council of 19 and 20 June 2000.
- 45 Council Decision 97/15/EC of 9 December, 1996 on the 3rd Multiannual Programme for SMEs in the European Union (1997–2000), (megjelent: *Official Journal* L of 10. 1. 1997, p. 25 skk.).
- 46 Report on the evaluation of the 3rd Multiannual Programme for SMEs in the European Union (1997–2000) COM (1999) 319 final, 29. 6. 1999.
- 47 Communication from the Commission: Challenges for enterprise policy in the knowledge-driven economy – Proposal for a Council Decision on a Multiannual Programme for Enterprise and Entrepreneurship (2001–2005), COM(2000)256 final of 26. 04. 2000.
- 48 Council Decision (2000/819/EC) of 20 December 2000 on a multiannual programme for enterprise and entrepreneurship, and in particular for small and medium-sized enterprises (SMEs) (2001–2005). (Megjelent: *Official Journal*, L 333/84, 29. 12. 2000.)
- 49 Vö.: Better but not yet the Best. Enterprise policy action to improve Europe's competitiveness, European Commission Staff Working Paper SEC (2000) 1942.
- 50 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 September 2000: Innovation in a knowledge-driven economy, COM (2000) 567 final.
- 51 Vö.: Commission Communication of 4 June 1997 to the European Council – Action plan for the single market CSE (97)1 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 24 November 1999 – Strategy for Europe's Internal Market, COM (1999) 624 final.
- 52 The E-Economy in Europe: Its potential impact on EU enterprises and policies, March 1–2, 2001, Brussels.
- 53 The E-Economy in Europe, pp. 37–38.
- 54 Mindehhez lásd: The E-Economy in Europe, pp. 13–24.
- 55 The E-Economy in Europe, pp. 25–36.
- 56 The E-Economy in Europe, p. 5.
- 57 E-marketplaces: new challenges for enterprise policy, competition and standardisation, Brussels 23–24 April 2001.
- 58 Publishing in the digital age, Brussels 5 March 2002.
- 59 Conference „eEurope: SMEs – Go Digital”, Brussels May 16, 2002.
- 60 eSkills summit on ICT and e-business skills, Copenhagen, 17–18 October, 2002.

- 61 Workshop on ICT and e-business skills 30–31 May 2002, Brussels.
- 62 High-level European Conference on benchmarking national and regional e-business policies for SMEs, June 20, 2002, Brussels.
- 63 Go Digital Awareness Campaign 2001–2003.
- 64 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – The Impact of the E-Economy on European Enterprises: Economic Analysis and Policy Implications, Brussels, 29. 11. 2001, COM(2001) 711 final. (A továbbiakban: *The Impact of the E-Economy...*)
- 65 The Impact of the E-Economy, pp. 4–13.
- 66 The Impact of the E-Economy, p. 14.
- 67 E követelmény magában foglalta a más közösségi kezdeményezésekkel való szorosabb összekapcsolás igényét is: a dokumentum itt a szolgáltatások belső piaci stratégiájában, az EU fogyasztóvédelemről szóló Zöld Könyvében foglaltakra, illetőleg a folyamatban lévő jogalkotási tervekre hivatkozott vissza.
- 68 The Impact of the E-Economy, p. 17.
- 69 The Impact of the E-Economy on European Enterprises, pp. 16–17.
- 70 The Impact of the E-Economy, pp. 19–20.
- 71 The Impact of the E-Economy, Conclusions, p. 21.
- 72 Eredményeit összegezte: Results of the Open Consultation on the E-economy, Brussels, April 2002.
- 73 Council of the European Union – Outcome of proceedings at the Industry and Energy Council on 6 and 7 June 2002 (industry), ECO 210, Brussels, 17 June 2002. 20. 06. (A továbbiakban: *IEC-Conclusions 2002...*)
- 74 IEC-Conclusions 2002, Annex II. , Para 2.
- 75 Ugyane szempont az e-gazdasággal egy időben elfogadott többi anyagban is megjelent: lásd IEC-Conclusions 2002, Annex I. Para 7, IEC-Conclusions 2002, Annex III. Para 3, IEC-Conclusions 2002, Annex IV. Para 4.
- 76 IEC-Conclusions 2002, Annex II. , Para 9.
- 77 Vö.: Lisbon Council Conclusions, Paras 1–7.
- 78 Vö.: Stockholm Council Conclusions, March 2001, Para 5.
- 79 Vö.: Göteborg Council Conclusions, June 2001, Para 33.
- 80 Vö.: Ghent Council Conclusions, October, 2001, Paras 1–2. , Laeken Council Conclusions, December 2001, Para 19.
- 81 Vö.: Stockholm Council Conclusions, March 2001, Paras 35–36, Göteborg Council Conclusions, June 2001, Para 39, Barcelona Council Conclusions, March 2002, Para 35, Seville Council Conclusions, June 2002, Para 54.
- 82 Vö.: Göteborg Council Conclusions, June 2001, Para 41, Laeken Council Conclusions, December 2001, Para 31, Barcelona Council Conclusions, March 2002, Para 47.
- 83 Vö.: Feira Council Conclusions, June 2000, Para 24.
- 84 Vö.: Stockholm Council Conclusions, March 2001, Paras 8–9, Barcelona Council Conclusions, March 2002, Paras 28–31.
- 85 Vö.: Göteborg Council Conclusions, June 2001, Paras 22–25, ill. Paras 27–30.
- 86 Göteborg Council Conclusions, June 2001, Para 11.
- 87 Vö.: Feira Council Conclusions, June 2000, Paras 40–41, Stockholm Council Conclusions, March 2001, Paras 45–49, Göteborg Council Conclusions, June 2001, Paras 34, 36, 38.
- 88 Romano Prodi: Investment in knowledge – The way forward, SPEECH/03/4, Strasbourg, 14 January 2003. p. 2. (A továbbiakban: *Prodi: Investment in knowledge...*)
- 89 Prodi: Investment in knowledge, p. 4.

- 90 eEurope Benchmarking Report, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 5. 2. 2002, COM(2002) 62 final.
- 91 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, eEurope 2005: An information society for all, An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21/22 June 2002, COM (2002) 263 final, Brussels, 28. 5. 2002.
- 92 Towards a knowledge-based Europe, p. 14.
- 93 Lásd Conseil de l'Union Européenne – Liste des indicateurs d'étalonnage por le plan d'action eEurope, 13493/00, ECO 338, 20 novembre 2000.
- 94 Lásd eEurope 2005: An information society for all, 3. 1. 1 (Policy measures – Modern online public services).
- 95 Towards a knowledge-based Europe, p. 17.
- 96 Ez az eEurope 2005 más vonatkozásaiban is megjelenik: a széles sávú hozzáférés lehetőségének megteremtése körében kormányzati feladat – az EU meglévő strukturális alapjainak felhasználásával – a vidék és az elmaradottabb régiók ilyen kapcsolati lehetőséghez való segítése, olyan szabályozási környezet kialakítása, mely ösztönzi a broadband-hálózatok létrehozását célzó befektetéseket, az elektronikus oktatás körében minden iskola és egyetem széles sávú hozzáféréseinek biztosítása és oktatási-képzési programok szervezése, az elektronikus egészségügy körében a kórházakat, laboratóriumokat és az egyéni számítógép-felhasználókat összekötő egészségügyi hálózat létrehozása, az egészségügyi szolgáltatások adminisztratív feltételrendszerének elektronikus módozatú megteremtése stb.
- 97 Lásd eEurope+ 2003 – A Cooperative effort of the Candidate Countries to implement the Information Society in Europe, Action Plan prepared by the Candidate Countries with the assistance of the European Commission, June 2001, illetve eEurope+2003 Progress report prepared by the EU Membership Candidate Countries with the Assistance of the European Commission, June 2002, illetve az eEurope 2005 összefüggésében: European Ministerial Conference, Information Society – Connecting Europe, Ljubjana, 3–4 June 2002: Ministerial Conclusions, Ljubjana, June 4, 2002.
- 98 Choosing to grow, p. 11.
- 99 Részletesebben lásd Economic reform: 'Report on the functioning of Community products and capital markets', COM (2002) 743, 23. 12. 2002 ('Cardiff Report'), ill. 'The Internal Market – Ten Years without frontiers', SEC (2002) 1417, 7. 1. 2002.
- 100 Choosing to grow, p. 19.
- 101 Az előzetes feltáró munka eredményeit és az egyes részterületekre vonatkozó javaslatokat a Bizottság 2002. évi Tájékoztatásai foglalták össze, lásd Communication on industrial policy in an enlarged Union, COM (2002) 714, 11. 12. 2002, Communication on a sustainable Europe for a better world, COM (2001) 264, 15. 5. 2001, Commission communication on strengthening the coordination of budgetary policies, COM (2002) 668, 27. 11. 2002.
- 102 Choosing to grow, p. 6.
- 103 Choosing to grow, p. 40.
- 104 Brussels European Council 20 and 21 March 2003 – Presidency Conclusions, DOC/63/2, Brussels, le 21 Mars 2003 (a továbbiakban: *Brussels Conclusions 2003*....).
- 105 Brussels Conclusions 2003, Paras 10–11.
- 106 Vö.: Brussels Conclusions 2003, Para 12.
- 107 Az Európai Befeketési Bank a 2010-ig terjedő időszakra meghirdetett innovációs kezdeményezése 2003–2006 között 20 milliárd euro felhasználását teszi lehetővé a liszaboni és barcelonai célkitűzések elősegítésére: ennek igen jelentős részét várhatóan az infrastrukturális fejlesztésekre vehetik majd igénybe a régi és az új tagállamok (vö.: Brussels Conclusions 2003, Para 39).

- 108 Vö.: Brussels Conclusions 2003, Para 38.
- 109 Vö.: Brussels Conclusions 2003, Para 40.
- 110 Communication on the future of the European Employment Strategy (EES) „A strategy for full employment and better jobs for all”, COM (2003) 6 final, Brussels, 14. 1. 2003.
- 111 Lásd European health card for 1 June 2004, IP/03/271 Brussels, 21 February, 2003.
- 112 Communication on innovation policy: updating the Union's approach in the context of the Lisbon strategy, COM (2003) 112 final, Brussels, 11. 3. 2003.
- 113 Communication on developing the trans-European transport network: Innovative funding solutions Interoperability of electronic toll collection systems Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the widespread introduction and interoperability of electronic road toll systems in the Community, COM (2003) 152 final, 2003/0081 (COD), Brussels, 23. 4. 2003.
- 114 Communication on Internal Market Strategy Priorities 2003 – 2006, COM (2003) 238 final, Brussels, 7. 5. 2003.
- 115 Communication on reinforcing the statutory audit in the EU, COM (2003) 286 final, Brussels, 21. 5. 2003.
- 116 Communication on modernising Company Law and Enhancing Corporate Governance in the European Union – A Plan to Move Forward, COM (2003) 284 final, Brussels, 21. 5. 2003.
- 117 Communication on strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection, COM (2003) 261 final, Brussels, 27. 5. 2003.
- 118 Communication on investing in research: an action plan for Europe, COM (2003) 226 final/2.
- 119 Green Paper Entrepreneurship in Europe, Presented by the Commission, COM (2003) 27 final, Brussels, 21. 01. 2003, ill. Commission launches initiative to boost entrepreneurship in Europe, IP/03/87 Brussels, 21 January 2003.
- 120 Commission Staff Working Paper: 'Creating an entrepreneurial Europe: The activities of the European Union for small and medium-sized enterprises (SMEs)' (SEC 2003/58), COM (2003) 26, Brussels, 21. 1. 2003.
- 121 Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises, COM (2003) 21 final/2, Brussels, 13. 2. 2003.
- 122 Communication on the European social agenda scoreboard, COM (2003) 57 final, Brussels, 6. 2. 2003.
- 123 Communication on the progress on the implementation of the Joint Assessment Papers on employment policies in candidate countries, COM (2003) 37 final, Brussels, 31. 01. 2003, 2003 Implementation Report on the European Charter for Small Enterprises in the candidate countries, SEC (2003) 57, Brussels, 21 January 2003.
- 124 A D4 353 számú politikája.
- 125 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Adapting e-business policies in a changing environment: The lessons of the Go Digital Initiative and the challenges ahead, COM (2003) 148 final, Brussels, 27. 03. 2003, p. 3. (A továbbiakban: *Adapting e-business policies*, 2003...)
- 126 Adapting e-business policies, 2003, p. 5.
- 127 Vö.: Council Resolution on the implementation of the eEurope Action Plan, 5197/03 (OR. en), 28. 01. 2003.
- 128 Adapting e-business policies, 2003, p. 7.
- 129 Adapting e-business policies, 2003, p. 8.
- 130 Adapting e-business policies, 2003, p. 22.
- 131 Commission calls on Member States to adapt e-business policies to Europe's changing environment, IP/03/451, Brussels, 28 March 2003.

- 132 „Making the Most of the Internal Market”: Strategic Programme, Communication from the Commission to the Council, 22. 12. 93 COM(93) 632 final
- 133 Különösen: Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, (megjelent: *Official Journal* L 281 of 23. 11. 1995), European Parliament and Council Directive 97/66/EC of 15 December 1997 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the telecommunications sector, (megjelent: *Official Journal* L 24, 30. 01. 1998).
- 134 Pl. A Tanács 1992. március 31-i, 92/242 (EGK) számú határozata az információs rendszerek biztonságáról (megjelent: *Official Journal*, L 123. 8. 05. 1992, p. 19).
- 135 Különösen: Council Directive 92/100/EEC of 19 November 1992 on rental right and lending right and on certain rights related to copyright in the field of intellectual property; (megjelent: *Official Journal* L 346 of 27. 11. 1992, Council Directive 93/98/EEC of 29 October 1993 harmonizing the term protection of copyright and certain related rights, (megjelent: *Official Journal* L 290 of 24. 11. 1993), Directive 96/9/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 1996 on the legal protection of databases, (megjelent: *Official Journal* L 077 of 27. 03. 1996). A szerzői és szomszédos jogok információs társadalmi sajátosságaira összehangolt jogszabályalkotási folyamat 1996-ban vette kezdetét (lásd Communication from the Commission – Follow-up to the green paper on copyright and related rights in the information society; COM (96) 568 final), s tárgyban 1997-ben született irányelvtervezet (Proposal for a European Parliament and Council Directive on the harmonization of certain aspects of copyright and related rights in the Information Society; COM(97) 628 final, (megjelent: *Official Journal* C 108 of 07. 04. 1998/), mely azonban elfogadásra csak 2001-ben került. 1997-ben indult a közösségi szabadalmak elfogadását támogató folyamat (lásd Promoting innovation through patents: Green Paper on the Community patent and the patent system in Europe, COM /1997/, 314 final, 24 June 1997).
- 136 Lásd Council Directive 85/577/EEC of 20 December 1985 to protect the consumer in respect of contracts negotiated away from business premises, (megjelent: *Official Journal* L 137, 31. 12. 1985), Commission Recommendation 92/295/EEC of 7 April 1992 on codes of practice for the protection of consumers in respect of contracts negotiated at a distance (distance selling), (megjelent: *Official Journal* L 156 of 10. 06. 1992), Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts, (megjelent: *Official Journal* L 95, 21. 04. 93), Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the Protection of Consumers in respect of Distance Contracts, (megjelent: *Official Journal* L 144 of 04. 06. 1997), illetőleg a pénzügyi szolgáltatások távolsági értékesítésére vonatkozó irányelvjavaslatot (Commission proposal for regulatory framework for distance selling of financial services; COM (1998) 468 final of 14. 10. 1998).
- 137 Lásd Council Directive 84/450/EEC of 10 September 1984 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning misleading advertising, (megjelent: *Official Journal* L 250, 19. 09. 1984), *kiegészítette* az European Parliament and Council Directive 97/55/EC of 6 October 1997 so as to include comparative advertising (új címe: „Council Directive of 10 September 1984 concerning misleading and comparative advertising”, megjelent: *Official Journal* L 290, 23. 10. 1997), Council Directive 92/28/EEC of 31 March 1992 regarding advertising of medicinal products for human use (megjelent: *Official Journal* L 113, 30. 04. 1992).
- 138 Lásd Communication to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: European Initiative in Electronic Commerce, COM (97) 157, Brussels, 15. 04. 1997. A kezdeményezésről az Európai Parlament 1998. május 13–14-i plenáris ülése határozott (lásd Resolution on the communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the

- Committee of the Regions on a European Initiative in Electronic Commerce, Megjelent: *Official Journal C* 167 of 01. 06. 1998), ennek nyomán indult el az elektronikus kereskedelem jogi vonatkozásairól szóló irányelv előkészítése, s került sor 1999 februárjában az irányelvre vonatkozó bizottsági javaslatlétételre (lásd Proposal for a European Parliament and Council Directive on certain legal aspects of electronic commerce in the internal market; COM(98) 586 final; megjelent: *Official Journal C* 30, 05. 02. 1999), s végül (számos, jelentős módosítás és hosszas egyeztetési folyamat lezárásaként) 2000 júniusában az irányelv elfogadására (Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market („Directive on electronic commerce”), (megjelent: *Official Journal L* 178, 17. 07. 2000., pp. 1–16.).
- 139 Lásd Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Ensuring security and trust in electronic communication: „Towards a European Framework for Digital Signatures and Encryption”, COM (97) 503 final. Ezt egy évvel később követte az irányelvjavaslat (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Proposal for a European Parliament and Council Directive on a common framework for electronic signatures, COM(98) 297 final, (megjelent: *Official Journal C* 325 of 23/10/98), melynek végleges elfogadására 1999 decemberében került sor (Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures, (megjelent: *Official Journal L* 013, 19. 01. 2000. pp. 12–20).
- 140 Lásd Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 24 November 1999 – Strategy for Europe’s Internal Market, COM (1999) 624 final, 2–3 stratégiai alfejezet.
- 141 R&D in Advanced Communications Technologies in Europe.
- 142 Advanced Communications Technology and Services.
- 143 Special Telecommunications Action of Regional Development.
- 144 Towards a dynamic European economy: Green Paper on the development of the common market for telecommunications services and equipment, COM(87) 290 final, 30. 07. 1987.
- 145 A folyamathoz lásd Towards Europe-wide systems and services: Green Paper on a common approach in the field of satellite communications in the European Community, COM(90) 490, 20. 11. 1990, 1992, Communication by the Commission, SEC(92) 1048, 21. 10. 1992; and Communication to the Council and the European Parliament on the consultation on the review of the situation in the telecommunications services sector, COM(93) 159, 28. 04. 1993, Towards a personal communications environment : Green Paper on a common approach to mobile and personal communications in the European Union, COM(94) 145, 27. 04. 1994, Green Paper on the liberalisation of telecommunications infrastructure and cable TV networks – Part I : Principle and Timetable, COM(94) 440, 25. 10. 1994; and Green Paper on the liberalisation of telecommunications infrastructure and cable TV networks – Part II.: A common approach to the provision of infrastructure in the European Union, COM(94) 682, 25. 01. 1995, Council Resolution of 30 June 1988 on the development of the common market for telecommunications services and equipment up to 1992 (88/C 257/01; OJ C 257/1, 04. 10. 1988); Council Resolution of 19 December 1991 on the development of the common market for satellite communications services and equipment (92/C 8/01; OJ C 8/1, 14. 01. 92); Council Resolution of 22 July 1993 on the review of the situation in the telecommunications sector and the need for further development in that market (93/C 213/01; OJ C 213/1, 06. 08. 1993); Council Resolution of 22 December 1994 on the principles and timetable for the liberalisation of telecommunications infrastructures (94/C 379/03; OJ C 379/4, 31. 12. 1994); Council Resolution of 29 June 1995 on the further development of the mobile and personal communications sector in the

- European Union (95/C 188/02; OJ C 188/3, 22. 07. 1995); Council Resolution of 18 September 1995 on the implementation of the future regulatory framework for telecommunications (95/C 258/01, OJ C 258/1, 3. 10. 1995), European Parliament Resolution of 20 April 1993 on the Commission's 1992 review of the situation in the telecommunications services sector (A3-0113/93; OJ C 150/39, 31. 05. 1993); European Parliament Resolution of 19 January 1993 on a common approach in the field of satellite communications in the European Community (A3-0424/92; OJ C 42/30, 15. 02. 1993); European Parliament Resolution of 7 April 1995 on the Green Paper on the liberalisation of telecommunications infrastructure and cable television networks (first part – principle and timetable) (A4-0063/95; OJ C 109/310, 01. 05. 1995); European Parliament Resolution of 19 May 1995 on the Green Paper on the liberalisation of telecommunications infrastructure and cable television networks – Part II.: A common approach to the provision of infrastructure for telecommunications in the European Union (A4-0111/95; OJ C 151/479, 19. 06. 1995); European Parliament Resolution of 19 May 1995 on the Commission communication to the European Parliament and the Council 'Towards the personal communications environment: Green Paper on a common approach in the field of mobile and personal communications in the European Union' (COM(94)0145 – C4-0061/94) and on the Commission communications to the European Parliament and the Council on the consultation on the Green Paper on mobile and personal communications (COM(94)0492 – C4-0046/95 (A4-0097/95; OJ C 151/473, 19. 06. 1995)); European Parliament Resolution of 12 December 1996 on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on universal service for telecommunications in the perspective of a fully liberalised environment (C4-0205/96), Communication to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Universal service for telecommunications in the perspective of a fully liberalised environment – an essential element of the information society, COM(96) 73 final, 13. 03. 1996, Communication of 27 November 1996 on assessment criteria for national schemes for the costing and financing of universal service in telecommunications and guidelines for the Member States on the operation of such schemes, (COM(96) 608) and the other in February 1998 assessing the current state of universal service in the EU: First Monitoring Report on Universal Service in Telecommunications in the European Union, (COM(98) 101, 25. 2. 98).
- 146 Europe and the global information society – Recommendations to the European Council, 26. 05. 1994.
- 147 Communication on Europe's way to the Information Society, COM (94) 347 final, 17. 07. 1994.
- 148 COM(1997) 623, 3. 12. 1997, COM(1999)539, 10. 11. 1999.
- 149 *Lásd* European Commission Status Report on European Union Electronic Communications Policy, 22 December 1999, INFSO/A/1.
- 150 Commission Communication on a new framework for Electronic Communications Services: infrastructure, transmission and access services / The 1999 Communications Review (COM(1999)539, 10. 11. 1999), Commission Communication on the proposed New Regulatory Framework: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on unbundled access to the local loop (COM(2000)394, 12 July 2000, OJ C365E, 19. 12. 2000, p. 212), Commission Communication on the proposed New Regulatory Framework: A common regulatory framework for electronic communications networks and services, Com (2000)393 12 July 2000, OJ C365E, 19. 12. 2000, p. 198), Commission Communication on the proposed New Regulatory Framework: Universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Com(2000)392, 12 July 2000, OJ C365E, 19. 12. 2000, p. 238), Commission Communication on the proposed New Regulatory Framework: Access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Com(2000)384, 12 July 2000, OJ C365E, 19. 12. 2000, p. 215), Commission Communica-

- tion on the proposed New Regulatory Framework: The processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Com(2000)385, 12 July 2000, OJ C365E, 19. 12. 2000, p. 223), Commission Communication on the proposed New Regulatory Framework: The authorisation of electronic communications networks and services (Com(2000)386, 12 July 2000, OJ C365E, 19. 12. 2000, p. 230.
- 151 eEurope+2003, pp. 6-7.
- 152 Az információs társadalmi jogalkotásban átvételre váró közösségi jogi szabályok körét alapvetően (de természetesen nem teljeskörűen) a csatlakozási dokumentumok 19. fejezete állapította meg.
- 153 Directive 2000/46/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September on the taking up, pursuit of and prudential supervision of the business of electronic money institutions, (megjelent: *Official Journal*, L 275/39-43 of 27. 10. 2000).
- 154 Council Regulation (EC) No 792/2002 of 7 May 2002 amending temporarily Regulation No 218/92 on administrative cooperation in the field of indirect taxation (VAT) as regards additional measures regarding electronic commerce, (megjelent: *Official Journal*, 15. 5. 2002, L 128, pp. 1-3).
- 155 Directive 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council concerning the distance marketing of consumer financial services and amending Council Directives 90/619/EEC, 97/7/EC and 98/27/EC, (megjelent: *Official Journal*, L 271 09. 10. 2002, p. 16).
- 156 Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society, (megjelent: *Official Journal*, L 167, 22. 06. 2001, pp. 10 - 19).
- 157 Directive 2001/84/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the resale right for the benefit of the author of an original work of art (megjelent: *Official Journal*, L 272 13. 10. 2001, p. 32).
- 158 Lásd: Telecoms package will bring better deal for consumers, IP/02/259, 14/02/2002.
- 159 Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive), (megjelent: *Official Journal*, L 108 , 24. 04. 2002, pp. 33-50).
- 160 Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive), (megjelent: *Official Journal*, L 108 , 24. 04. 2002, pp. 21 - 32).
- 161 Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive), (megjelent: *Official Journal*, L 108 , 24. 04. 2002 pp. 7-20).
- 162 Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive), (megjelent: *Official Journal*, L 108 , 24. 04. 2002, pp. 51-77).
- 163 Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications), (megjelent: *Official Journal*, L 201, 31. 07. 2002, pp. 37-47).
- 164 Decision No 676/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a regulatory framework for radio spectrum policy in the European Community (Radio Spectrum Decision), (megjelent: *Official Journal*, L 108 , 24. 04. 2002, pp. 1-6).
- 165 Directive on Competition in the markets for electronic communications services (megjelent: *Official Journal*, OJ L 249, 17. 09. 2002, p. 21).
- 166 List of standards and/or specifications for electronic communications networks, services and associated facilities and services in accordance with article 17 of Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services.

- 167 Commission Recommendation of 11/02/2003 On Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services, Brussels, 11/02/2003, C(2003)497.
- 168 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 68/151/EEC, as regards disclosure requirements in respect of certain types of companies/* COM/2002/0279 final – COD 2002/0122 (megjelent: *Official Journal*, C 227 E, 24/09/2002, pp. 377–380).
- 169 A javaslat 2. cikke értelmében a tagállamoknak legkésőbb 2004. december 31-ig hatályba kell léptetniük azokat a jogszabályokat, rendeleteket és adminisztratív előírásokat, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a az irányelv rendelkezései nemzeti jogukba átültetésre kerüljenek, míg az alapvető változások 2005. január 1-től következtek volna be. A Parlament – nem kis mértékben a tagállamok felől érkező visszajelzésekre tekintettel – a feladat komplexitásához mérten rövidere szabott határidők két évvel történő meghosszabbítását javasolta, amit a Tanács el is fogadott.
- 170 Directive 2003/.../EC of the European Parliament and of the Council of amending Council Directive 68/151/EEC, as regards disclosure requirements in respect of certain types of companies, MO/mn, DG CI.
- 171 Vö.: Company law: Commission welcomes Council adoption of a Directive simplifying and modernising the provision of company information, IP/03/828, Brussels, 11th June 2003.
- 172 Megjegyzendő, hogy a két szerződés nemzetközi szerződésként való törvénybe foglalása és kihirdetése nem történt meg: azok rendelkezései az Szjt. -be való beemeléssel váltak kötelező érvényűvé.
- 173 Az USA/MO Megállapodás II. cikk (2) bekezdés c) pontja a szerzői és szomszédos jogok oltalma alá tartozó művek a nyilvánossághoz való közvetítésre, vagy ennek engedélyezésére vonatkozó kizárólagos jogokat szabályozza: a (ii) alpont foglalkozott a műtovábbítás on demand módozatával.
- 174 A magyar kormány 1998–2005 közötti hírközléspolitikáját rögzítő, ma is hatályos 1071/1998. (V. 22.) Korm. határozat a 2001-es „egységes hírközlési törvény” megalkotását követő két éven belül nem írt elő újabb törvényalkotási kötelezettséget. A *jogharmonizációs programról és a program végrehajtásával összefüggő feladatokról szóló 2009/2002. (III. 29.) Korm. határozat* az – elfogadásakor még csak tervezet formájában ismert – „Telcom-csomaghoz” tartozó irányelvek és határozatok (az elektronikus távközlési hálózatok és szolgáltatások feljogosításáról szóló irányelvtervezet, az elektronikus távközlési hálózatok és a kapcsolódó léteítmények hozzáféréséről és összekapcsolásáról szóló irányelvtervezet, az egyetemes szolgáltatásról és az elektronikus távközlési hálózatokkal és szolgáltatásokkal kapcsolatos felhasználói jogokról szóló irányelvtervezet, az Európai Közösség rádiófrekvenciás spektrumpolitikájára vonatkozó szabályozási keretről szóló határozattervezet) magyar jogba való átültetésének határidejéül 2003. II. félévét jelölte meg. Nem rendelkezett azonban arról, hogy az új joganyag beemelése milyen formában (a hírközlési törvény módosítása, illetőleg új, önálló jogszabály) történjék. Az IHM által alkalmazott megoldást (az egységes hírközlési törvény megbontása elektronikus hírközlési törvényre és postatörvényre) nem előzte meg a kormányhatározat. A „rég” és az „új” EHT előkészítése egyébként a költségvetésnek összességében 1 milliárd forintjába került.
- 175 A törvény előkészítéséről önálló kormányhatározat [1075/2000. (IX. 13.) Korm. határozat] rendelkezett, melynek részleges revíziójára a 1075/2000. (IX. 13.) Korm. határozat módosításáról *rendelkező 1014/2001. (III. 5.) Korm. határozattal* került sor. Ez rögzítette, hogy az igazságszolgáltatás területén elsődlegesen – a kötelező jogi képviseletre is tekintettel – a céljelzésben mint nemperes eljárásban teremthető meg az elektronikus irattal történő ügyintézés. A törvény elfogadását követően ezért 2001. június 30-ig el kell készíteni az elektronikus okiraton alapuló

cégbejegyzési eljárással összefüggő jogi szabályozás koncepciójáról szóló kormány-előterjesztést, melynek felelőseivé – az OIT Hivatal vezetőjének bevonásával – az igazságügy-minisztert, a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert és az informatikai kormánybiztost tette. Majd az 1075/2000. (IX. 13.) Korm. határozatban foglaltakat – a 9. pont kivételével, melynek értelmében az elektronikus aláírásról szóló törvény elfogadását követően, 2001. június 30-ig el kell készíteni az elektronikus okiraton alapuló cégbejegyzési eljárással összefüggő jogi szabályozás koncepciójáról szóló kormány-előterjesztést – *A kormányzati elektronikus aláírási rendszer kiépítésével összefüggő egyes feladatokról és a kormányzati hitelesítésszolgáltató felállításáról 1026/2002. (III. 26.) Korm. határozat* hatályon kívül helyezte. E határozat 4. pontja ugyanakkor – folyamatos határidő kitűzése mellett – úgy rendelkezett, hogy az elektronikus dokumentumok közigazgatáson belüli és ezzel összefüggésben egyes hatósági eljárásokban való használatára vonatkozó valamint az elektronikus ügyintézésre vonatkozó jogszabályokat elő kell készíteni. A jogi szabályozásnak bitosítania kell az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény szerinti minősített elektronikus aláírással és minősített időbélyegzővel ellátott elektronikus dokumentumok teljes körű elfogadását. A feladat felelősevé a *Magyar Közlönyben közzétett kormányhatározatokban előírt határidős feladatok felülvizsgálatáról szóló 1190/2002. (XI. 7.) Korm. határozat* 1b) pontjával beiktatott módosítás a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, az informatikai és hírközlési minisztert és az érintett minisztereket tette, azonban 2003 szeptemberéig a területen semmilyen előrelépés nem történt.

- 176 *A mikro-, kis- és középvállalkozások fejlesztésének középtávú stratégiájáról szóló 1161/1998. (XII. 17.) Korm. határozat* 8. pontja kimondta, hogy e vállalkozások versenyképességének javulását szolgáló üzleti információk biztosítását, valamint a korszerű elektronikus információkezelés széles körű elterjesztését támogatni kell. Kiemelt szerepet kell hogy kapjon az elektronikus kereskedelem feltételrendszerének biztosítása, a közbeszerzési és beszállítói adatbank, a K+F eredmények elterjesztése és a kis-, közép- és nagyvállalkozások jobb együttműködését, piaci lehetőségeinek bővülését segítő rendszerek működtetése. Ennek érdekében 2000. december 31-i határidővel írta elő az elektronikus kereskedelemnek az EK-i szabályokkal való harmonizáció kidolgozását. A feladat felelőse ma az informatikai és hírközlési miniszter: a 2061/2003. (III. 27.) Korm. határozat azonban a határidőt 2003. június 30-ra módosította. *Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint egyéb információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló törvény végrehajtása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 2271/2001. (IX. 26.) Korm. határozat* 1. pontja elrendelte, hogy az elektronikus kereskedelemre vonatkozó törvényjavaslat összefüggésében az elektronikus kereskedelemmel összefüggő hatályos jogszabályok felülvizsgálatát a törvényjavaslattal való összhang biztosítása érdekében meg kell kezdeni, a szükséges módosításokat, illetve javaslatokat meg kell tenni. A feladat felelősevé a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, az informatikai kormánybiztost és az érintett minisztereket tette, a végrehajtást pedig „a törvényjavaslat elfogadását követően azonnal” meg kellett volna kezdeni. 2003 szeptemberéig egyik feladat sem teljesült.
- 177 Lásd T/4625. számú törvényjavaslat az elektronikus cégeljárásról és a cégiratok elektronikus úton történő megismeréséről
- 178 „A kormány fordulatot hajt végre a társadalmi és gazdasági élet modernizációjának, a tudásalapú társadalom feltételeinek megteremtéséhez. A kormány fordulatot hajt végre a modern társadalom alapját jelentő oktatásban és képzésben, a kultúrához, az informatikához, a tudományhoz és az innovációhoz való viszonyában. A kormány programjának középpontjában a tudásalapú társadalom megteremtése áll. „Cselekedni, most és mindenkiért!” – A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja, Magyarország 2002–2006, (A H19. sz. parlamenti előterjesztés 2002. 05. 25.) I. rész.

A kötet szerzői

GLATZ Ferenc Henrik

Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi
Egyetem, Vállalati Jogi Tanszék, adjunktus

SÁRKÖZY Tamás

Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi
Egyetem Vállalati Jogi Tanszék,
tanszékvezető egyetemi tanár

TÖRÖK Gábor

Budapesti Corvinus Egyetem
Politikatudományi Tanszék, adjunktus

VEREBICS János

Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi
Egyetem, Vállalati Jogi Tanszék,
egyetemi adjunktus

ZUMBOK Ferenc

a cégjog szakértője, tanár,
a Miniszterelnöki Hivatal volt kormánybiztosa

ZSOHÁR András

Károli Gáspár Református Egyetem,
Állam- és Jogi tudományi Kar,
adjunktus, dékánhelyettes

Ára: 1490 Ft

